



**Accélérer la transition
vers un développement
durable**

Synthèse et recommandations

**Rapport fédéral sur le
développement durable
2007**

Task force développement durable

Décembre 2007

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public.

Le BFP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale. A cette fin, le BFP rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions. Son expertise scientifique est mise à la disposition du Gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales.

Le BFP assure à ses travaux une large diffusion. Les résultats de ses recherches sont portés à la connaissance de la collectivité et contribuent au débat démocratique.

En vertu de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, le Bureau fédéral du Plan est entre autres chargé de la rédaction du Rapport fédéral sur le développement durable. La Task Force Développement durable constitue le groupe qui, sous la direction et la responsabilité du BFP, élabore notamment les Rapports fédéraux depuis janvier 1998.

Les membres de la Task Force Développement durable ayant participé à la réalisation du quatrième Rapport fédéral sont: Mathijs Buts (2007), Patricia Delbaere, Pieter Dresselaers (2006), Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coordinatrice), Alain Henry, Johan Pauwels, Windy Vandevyvere (2007), Sylvie Varlez et Natacha Zuinen. D'autres membres et experts du BFP lui ont apporté leur soutien et l'ont enrichi, en participant notamment à sa relecture.

Le secrétariat a été assuré par Julie Chantry. Alfons Arijs, Dominique Buysse, Christelle Castelain, Eric Janssens, Patricia Van Brussel et Chantal Vandevoorde ont participé à la traduction. Adinda De Saeger a contribué à la mise en page du document. La mise en page des schémas et la création des pictogrammes sont de Karamel graphic design (coordination Yuluka).

Remerciements

Le texte du Rapport a pu être amélioré grâce aux apports des participants à l'exercice participatif de prospective et aux relecteurs cités ci-dessous.

Prof. M. Allé, Société nationale des chemins de fer belges, DG Finances; Dr. I. Beyer, Centre hospitalier universitaire Brugmann, Gériatrie; Prof. M-C Closon, Université catholique de Louvain, École de santé publique; Mme C. Crabbé, Association "Campagne vêtements propres"; Dr. D. Désir, Directeur médical général du Centre hospitalier universitaire Brugmann; Prof. G. Eggermont, Vrije Universiteit Brussel, Menselijke Ecologie; Dr. A. Franklin, Institut royal des sciences naturelles de Belgique; Prof. M. Luyckx, Associations "Vision 2020" et "Ecocities"; Prof. D. Reheul, Universiteit Gent, Vakgroep Plantaardige productie; Mme C. Rousseau, Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs; Mme K. Saqui, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, DG Coopération au développement; Prof. E. Schokkaert, Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoeksgroep Economie en overheid; M J-P. Tillieux, Conseil central de l'économie; Prof. H. Van Oyen, Institut scientifique de santé publique; Prof. J-P. van Ypersele, Université Catholique de Louvain, Institut astronomie/géophysique Georges Lemaître; M P. Vaernewyck, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen vzw; M C. Vanden Bilcke, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, DG Affaires multilatérales et Mondialisation; Mme C. Vanstraelen, SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

Le Bureau fédéral du Plan remercie tous ceux qui ont collaboré à l'élaboration du Rapport. Il assume naturellement, dans cette entreprise, toute la responsabilité des éventuelles erreurs ou imperfections liées au fait que ce Rapport traverse les frontières entre disciplines scientifiques et terrains politiques.

Internet

Toutes les publications du Bureau fédéral du Plan en matière de développement durable sont consultables à l'adresse internet: <http://sustdev.plan.be>

E-mail: sustdev@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Editeur responsable: Henri Bogaert
Dépôt légal: 2007/7433/37

Vue d'ensemble	1
I Objectifs globaux à l'horizon 2050 et backcasting	3
II Tendances actuelles des conditions de vie	7
II.1 Tendances des forces motrices du développement	7
a. Changements de consommation, de production et de société	7
b. Transformation du système énergétique	9
c. Transformation du système alimentaire	10
II.2 Tendances des capitaux de base du développement	12
a. Le capital économique	12
b. Le capital humain	13
c. Le capital environnemental	15
d. Conclusion	16
III Politique fédérale de développement durable actuellement menée	17
III.1 Plans fédéraux de développement durable 2000-2004 et 2004-2008	17
III.2 Plans thématiques et Plan fédéral de développement durable 2009-2012	20
III.3 Plan et Stratégie fédérale de développement durable	21
IV Scénarios de transformation des conditions de vie	23
IV.1 Changements de consommation, de production et de société	25
IV.2 Transformation du système énergétique	27
a. Consommation d'énergie	27
b. Production d'énergie	28
IV.3 Transformation du système alimentaire	28
a. Consommation alimentaire	28
b. Production alimentaire	29
V Scénarios de politique de transition	31
V.1 Principes globaux pour une politique de développement durable	31
V.2 Vision de la politique de transition 2008-2010	33
a. Soutenir la politique internationale	33
b. Coordonner la politique fédérale	33
c. Encourager la responsabilité sociétale des producteurs	33
d. Encourager la responsabilité sociétale des consommateurs	34

V.3	Vision de la politique de transition 2011-2050	34
a.	Soutenir la politique internationale	34
b.	Coordonner la politique fédérale	34
c.	Encourager la responsabilité sociétale des producteurs	35
d.	Encourager la responsabilité sociétale des consommateurs	35
VI	Recommandations	37
VI.1	Actions concernant la politique à long terme	37
VI.2	Actions sur les modes de consommation et de production	40
VI.3	Actions sur l'énergie et l'alimentation	41
	Annexe: le Modèle TransGovern	43

Vue d'ensemble

1. *Accélérer la transition vers un développement durable*: le 4^e Rapport fédéral sur le développement durable est essentiellement tourné vers l'avenir. Il présente des objectifs de développement durable ambitieux, mais réalistes, et il trace deux chemins pour atteindre ces objectifs en 2050. Il analyse les changements des modes de consommation et de production en général et des systèmes énergétique et alimentaire en particulier. Le Rapport montre qu'une série de leurs tendances actuelles sont insoutenables dans la durée parce qu'elles ont des impacts négatifs pour les êtres humains, l'environnement et l'économie. Pour éviter de rencontrer dans le futur des problèmes insolubles et des coûts impossibles à couvrir, des mesures doivent être prises dès maintenant. Ces dernières années, la société a fait quelques progrès en direction d'un développement durable, mais des changements plus profonds sont nécessaires. Le Rapport formule un certain nombre de recommandations que le gouvernement fédéral peut suivre pour adapter ses politiques. Les 10 à 15 années à venir doivent marquer une accélération de la transition vers un développement durable et les politiques menées doivent y contribuer.
2. Les Rapports fédéraux sur le développement durable ont pour but d'apporter une aide au développement durable de la planète à partir de la Belgique. Ils ont pour mission juridique d'analyser et d'évaluer de façon transdisciplinaire la situation et la politique actuelles ainsi que leurs évolutions futures. Chaque Rapport peut remplir ses missions avec un accent différent selon le moment où il prend place dans le cycle de la politique de développement durable.
3. En conjonction avec le 3^e Rapport fédéral (*Comprendre et gouverner le développement*, 2005), ce Rapport offre une base au *Plan fédéral de développement durable 2009-2012* que le gouvernement fédéral doit adopter en 2008. Le 3^e Rapport, publié après la période de mise en œuvre du Plan 2000-2004, mettait l'accent sur l'évaluation. Le 4^e Rapport, qui paraît juste avant l'adoption du Plan 2009-2012, met l'accent sur la prospective.
4. *Accélérer la transition vers un développement durable* présente 21 objectifs de développement durable (ODD). Ils découlent des engagements politiques de la Belgique et le Rapport considère qu'ils doivent avoir été réalisés en 2050 (voir **chapitre I** de la synthèse). Ces ODD concernent la protection, le rétablissement et la promotion des trois capitaux de base du développement, les capitaux humain, environnemental et économique. Ces ODD sont ambitieux et le chemin pour les atteindre n'est donc pas évident. Parce que le Rapport prend comme point de départ la réalisation des ODD en 2050, la prospective y suit une démarche de *backcasting*. Au vu des tendances actuellement observées, des changements de cap considérables sont nécessaires pour réaliser ces ODD.
5. Une société peut connaître un développement durable de type différent selon le chemin suivi pour atteindre les ODD. Pour mieux imaginer ces chemins, la prospective du Rapport a été entamée à l'aide d'un exercice participatif. Cet exercice a permis de définir quatre sous-systèmes de la société: *consommation et société*, *production et société*, *énergie* et, enfin, *alimentation*. Cet exercice a débouché sur la première esquisse de deux

scénarios satisfaisant tous les deux la même série de critères de développement durable, tout en étant différents l'un de l'autre.

6. La base de ces deux scénarios est la situation actuelle. Elle est décrite dans les **parties 3 et 4** du Rapport, qui montrent que la transition vers la société durable prônée par le rapport de l'ONU *Notre avenir à tous* en 1987, a commencé. Mais le rythme actuel de cette transition est trop lent pour réaliser les ODD en 2050. Il est donc important d'accélérer la transition.
7. Les tendances actuelles des conditions de vie sont décrites et analysées pour les quatre sous-systèmes de la société. Le Rapport utilise pour cela le modèle TransGovern, développé dans le 3^e Rapport. Ce modèle montre les relations qui existent entre l'évolution des conditions de vie de la société et les politiques menées (voir annexe p. 43). Même si des progrès sont observés, bon nombre des tendances actuelles de la consommation et de la production ont un caractère non durable. C'est le cas notamment des émissions totales de gaz à effets de serre et d'habitudes alimentaires dans les pays industrialisés qui menacent le développement des capitaux humain, environnemental et économique. Si ces tendances ne sont pas corrigées rapidement, leurs coûts pourraient être extrêmement élevés dans le futur (voir **chapitre II** de la synthèse).
8. Face à de tels enjeux, l'examen de la politique actuelle de développement durable révèle des progrès, mais aussi des lacunes. Ainsi, 15 % des mesures du Plan 2000-2004 sont restées sans suite ou sans information sur leur état de mise en œuvre dans les rapports des membres de la Commission interdépartementale du développement durable. Pour le Plan 2004-2008, actuellement d'application, c'est encore le cas pour 39 % des mesures. Le 4^e Rapport procède aussi, pour la première fois, à l'inventaire des plans thématiques fédéraux actuels et les confronte aux ODD qui les concernent. Ces plans sont peu articulés les uns par rapport aux autres et manquent parfois d'objectifs précis et de références explicites à ces ODD (voir **chapitre III** de la synthèse).
9. La prospective, concrétisée par des scénarios, concerne la période 2008-2050. Elle est décrite dans les **parties 1 et 2** du Rapport. Elle éclaire le chemin d'un développement durable et les grandes lignes d'une politique à long terme pour atteindre les ODD.
10. Les scénarios *Pyramide* et *Mosaïque* proposés par le Rapport, concernent les modes de consommation et de production en général et les sous-systèmes énergie et alimentation en particulier. *Pyramide* met l'accent sur une coopération internationale renforcée et des progrès techniques à grande échelle. *Mosaïque* met plus l'accent sur les ambitions nationales et des changements importants dans les comportements (voir **chapitre IV** de la synthèse).
11. *Pyramide* et *Mosaïque* sont des scénarios de *backcasting*, cherchant à déterminer quelles politiques sont nécessaires pour atteindre les objectifs. Durant la période 2008-2010 le Rapport suppose que la politique sera la même dans les deux scénarios. A partir de 2011, la politique menée diffère selon le scénario, principalement parce que le contexte institutionnel international est différent (voir **chapitre V** de la synthèse).
12. Le 4^e Rapport fédéral sur le développement durable montre ainsi comment les ODD peuvent devenir le cadre des réflexions sur la pertinence des politiques à mener à long terme. Cela est rendu difficile par l'horizon temporel du processus politique, fortement influencé par la durée des législatures et de ce fait ciblé sur le moyen terme. Des recommandations pour la réalisation des ODD sont formulées à la fin de cette synthèse. Ces recommandations sont donc axées sur le long terme, et portent tant sur le processus décisionnel que sur les contenus transversaux et thématiques des actions à mener en faveur d'un développement durable (voir **chapitre VI** de la synthèse).

I Objectifs globaux à l'horizon 2050 et *backcasting*

13. Les scénarios prospectifs construits dans le 4^e Rapport fédéral sont des scénarios de développement durable. Pour cette raison, ils ont un horizon particulièrement lointain: 2050. Cette distance dans le temps permet d'envisager de considérables transformations des conditions de vie et les politiques de transition nécessaires pour les rendre possibles.
- ODD** 14. Les deux scénarios ont, comme vision du monde en 2050, l'image d'une vie en société caractérisée par le fait que (au moins) 21 objectifs de développement durable (ODD) y ont été atteints. Ces objectifs, énumérés au tableau 1, sont suffisamment ambitieux pour représenter ensemble un niveau de développement humain élevé, atteint par chaque pays et dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes.

Tableau 1 - Objectifs de développement durable à l'horizon 2050

Capital humain: généralités
ODD 1. Tous les pays auront atteint un haut degré de développement humain, c'est-à-dire un indice de développement humain (IDH, indicateur qui tient compte à la fois du niveau de vie, de la santé et des connaissances) d'au moins 0,8. Aucun pays n'obtiendra un score inférieur à celui atteint en 2004. De plus, l'écart entre les sexes (dont il est tenu compte dans le " <i>gender-related development index</i> ") se sera réduit, si bien que l'égalité des droits entre les hommes et les femmes sera une réalité.
Capital humain: niveau de vie
ODD 2. La pauvreté sera éradiquée. Cela signifie que dans tous les pays du monde, le niveau de vie de chacun(e) sera suffisamment élevé pour répondre à ses besoins fondamentaux, notamment en logement, en énergie et en alimentation.
ODD 3. L'écart de niveau de vie entre les 20 % de pays les plus riches et les 20 % de pays les plus pauvres (en fonction du PIB par habitant) aura diminué.
ODD 4. Conformément à la notion de "justice en matière d'environnement", aucune personne ni groupe de personnes ne devra supporter une part non proportionnelle des impacts environnementaux d'activités industrielles ou autres, ou de la mise en œuvre de décisions politiques. Les avantages de l'utilisation (commerciale ou autre) des ressources génétiques seront répartis de façon juste et équitable.
ODD 5. Toute personne disposera au moins de vingt litres d'eau pure et potable par jour.
Capital humain: santé
ODD 6. L'espérance de vie moyenne dans le monde augmentera progressivement pour atteindre 76 ans (65 ans en 2002).
ODD 7. L'espérance de vie sera d'au moins 60 ans, quel que soit le pays concerné. En Belgique, elle sera au moins de 84 ans pour les hommes et de 89 ans pour les femmes. Les différences d'espérance de vie entre les diverses catégories socio-économiques en Belgique diminueront par rapport à la situation actuelle.
Capital humain: connaissances
ODD 8. Chacun aura la possibilité d'obtenir un diplôme de l'enseignement secondaire.
ODD 9. Chaque personne aura la possibilité, au cours de sa vie, d'acquérir des connaissances et de se recycler via différentes formes d'enseignement, ce qui lui permettra: <ul style="list-style-type: none"> - de mener une vie digne dans la société de 2050; - d'améliorer ses chances sur le marché de l'emploi; - de s'informer sur l'état de l'environnement, du capital humain et du capital économique.

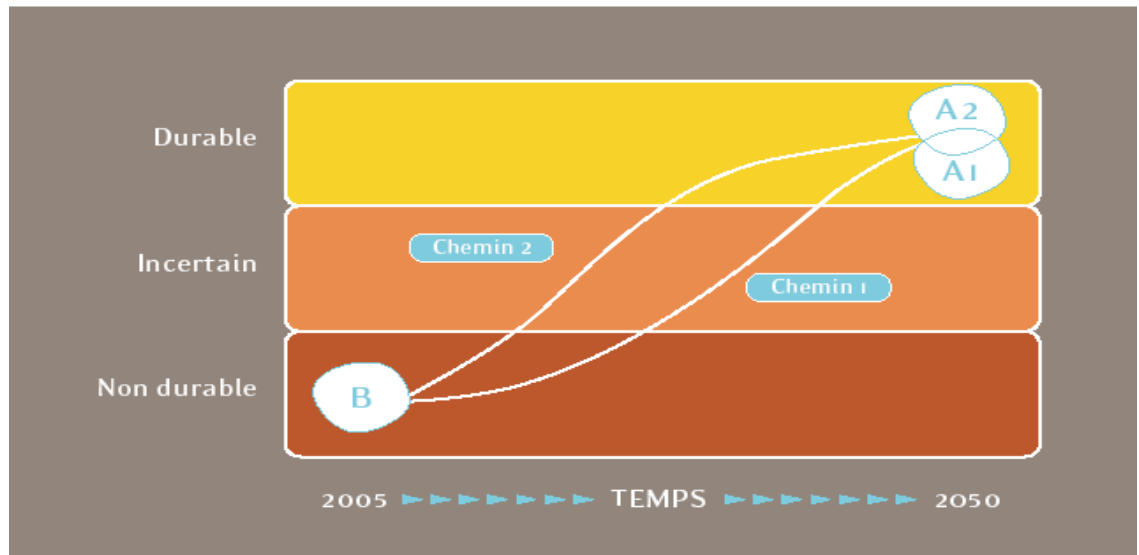
ODD 10. Les avantages découlant de l'utilisation de connaissances traditionnelles, d'innovations et d'usages propres à des communautés autochtones et locales – pour autant qu'ils soient importants pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et du capital humain – seront répartis de façon équitable.
Capital environnemental: généralités
ODD 11. Chaque pays se développera dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes. La Belgique réduira les pressions qu'elle exerce sur l'environnement de façon à découpler la croissance économique de la dégradation de l'environnement. Elle diminuera ainsi son <i>empreinte écologique</i> ^a , c'est-à-dire la surface géographique requise par un pays pour satisfaire ses besoins.
Capital environnemental: ressources naturelles
ODD 12. Les normes internationales en matière de pollution de l'atmosphère, de l'eau et du sol, ainsi que celles relatives aux rayonnements, seront respectées.
ODD 13. Afin d'éviter une perturbation anthropogène dangereuse du système climatique, la température en 2050 et après sera tout au plus de 2 degrés Celsius plus élevée que durant la période préindustrielle.
ODD 14. Des matières premières non renouvelables ne seront exploitées à des fins de consommation que si le recyclage n'offre aucune alternative à une telle exploitation.
ODD 15. Les ressources énergétiques non renouvelables ne seront utilisées que pour produire l'énergie nécessaire à la prestation de services jugés essentiels ou indispensables.
ODD 16. Les ressources renouvelables seront exploitées en dessous de leur "niveau de renouvellement".
Capital environnemental: diversité biologique
ODD 17. Le taux d'extinction des espèces sera stabilisé au niveau du taux naturel d'extinction ^b .
Capital économique: capital physique et technologique
ODD 18. Le développement et la mise en œuvre des technologies, en ce compris les actifs incorporels comme les logiciels, seront mis au service de la réalisation des objectifs du capital humain et du capital environnemental.
ODD 19. Le niveau du capital physique sera suffisant pour permettre un développement durable. Le capital physique sera conforme aux meilleures normes sociales et environnementales en vigueur à ce moment.
Capital économique: patrimoine financier
ODD 20. Dans tous les pays du monde, la dette publique atteindra à terme un niveau supportable et pourra être portée par les budgets annuels. Pour la Belgique, cela signifie que la dette publique atteindra au maximum 60 % du PIB. De plus, le coût du vieillissement de la population sera réparti de manière équitable entre les générations.
ODD 21. Tous les actifs financiers en possession des acteurs économiques consisteront en des titres de propriété dans des entreprises publiques ou privées et/ou des institutions reconnues dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises.

- a. L'empreinte écologique est un indicateur qui a été développé par la société civile afin de mesurer la pression des activités humaines sur l'environnement. Cet indicateur livre des informations sur une partie de cette pression. Comme les différents éléments entrant en ligne de compte entretiennent des rapports complexes les uns avec les autres, il est difficile d'additionner toute cette pression et de tout rassembler en un indicateur. C'est la raison pour laquelle la plupart des offices nationaux de statistiques n'ont pas encore adopté cet indicateur.
- b. Le taux naturel d'extinction est le taux de disparition des espèces tel qu'il peut être estimé au travers de l'histoire de la terre. Le taux de disparition est actuellement 100 à 1 000 fois plus élevé, suite à l'influence humaine sur les écosystèmes (MEA, 2005, p. 3-4).

15. Les 21 ODD retenus dans le 4^e Rapport fédéral portent sur les 3 capitaux de base du développement: le capital humain, le capital environnemental et le capital économique. Ils ont été définis par la Task force développement durable du Bureau fédéral du Plan, à partir d'engagements pris par la communauté internationale.
16. Appliquer la méthode du *backcasting* à la prospective consiste à partir de l'hypothèse que les transformations des conditions de vie auront concrétisé ces 21 ODD en 2050 et à s'interroger ensuite sur *les chemins ou sentiers de développement* à emprunter pour que cette concrétisation soit possible. Des chemins différents permettent d'atteindre ces ODD (voir figure 1: Chemin 1 et Chemin 2) dans des sociétés dont *les images finales* en 2050 sont en partie différentes (A1 et A2 sur la figure 1).

17. Ces chemins diffèrent à la fois par le type de transformation des conditions de vie (voir chapitre IV) et par les politiques de transition à mener pour les transformer (voir chapitre V). Mais ces sentiers ont en commun une même *base* d'information portant sur la situation (B sur la figure 1). Cette base est composée d'informations sur la situation et les tendances actuelles du développement, tant celles des conditions de vie (voir chapitre II) que celles des politiques actuellement menées (voir chapitre III).

Figure 1 - Deux scénarios de développement durable à l'horizon 2050



18. Chaque scénario prospectif comporte trois éléments: une *image finale*, une *base* et un *chemin de développement* qui relie la base à l'image finale. Pour décloisonner les efforts d'anticipation de cette image finale concernant "*notre avenir à tous*", les scénarios de développement durable du Rapport ont été construits à partir d'un exercice participatif intitulé *Pour un développement durable à l'horizon 2050* auquel 16 experts extérieurs au Bureau fédéral du Plan ont pris une part active.



19. Cet exercice a permis de commencer à construire, à partir des 21 ODD, deux scénarios différents de développement durable. Le premier, **Pyramide**, suit un chemin caractérisé par plus d'actions intégrées au niveau international avec des accords multilatéraux renforcés continuellement et un progrès de type plus technique. Le second, **Mosaïque**, privilégie les actions intégrées au niveau local avec plus d'accords bilatéraux et régionaux et un progrès de type plus organisationnel. Cet exercice a aussi permis de mettre en évidence 4 sous-systèmes du système sociétal nécessitant de profonds changements pour atteindre les ODD: *société et modes de consommation, société et modes de production, énergie* et, enfin, *alimentation*.



II Tendances actuelles des conditions de vie

20. La *base* d'information sur la situation et les tendances actuelles du développement concerne tout d'abord les conditions de vie. Elle décrit et analyse des évolutions en cours ainsi que des tendances prévues à politique inchangée. Cette description porte essentiellement sur les conditions de vie en Belgique. Celles-ci sont néanmoins mises en relation avec les conditions de vie au niveau mondial. Les progrès significatifs enregistrés au cours des 40 dernières années sont soulignés. Cependant l'accent est mis aussi sur les tendances insoutenables ou fortement marquées par l'incertitude qui caractérisent l'évolution de ces conditions de vie. Cette approche attire l'attention des décideurs politiques sur les tendances qui fragilisent le développement des générations actuelles et futures.

II.1 Tendances des forces motrices du développement



a. Changements de consommation, de production et de société

21. En Belgique, comme dans d'autres pays industrialisés, un processus d'individualisation est en marche qui accroît l'autonomie décisionnelle de l'individu. Il marque un recul de l'influence d'une série d'institutions et de modèles traditionnels, ainsi que la possibilité croissante pour les individus d'orienter leur trajet de vie en fonction de leurs désirs personnels.



22. Le processus d'individualisation augmente la liberté de choix, ce qui, en soi, constitue une évolution positive. Il entraîne une diversification des formes de vie en société ainsi qu'une diminution de la taille des ménages. De nouveaux modes de consommation reflètent le style de vie plus individualisé de la population. Mais certains de ces nouveaux modes de consommation sont de type non durable parce qu'ils comportent des risques nouveaux pour l'homme et l'environnement. Ils appellent des réponses politiques nouvelles ou renforcées.

23. Le processus d'individualisation offre à la population des chances d'épanouissement pour autant que trois *capabilités* ou capacités soient réunies: disposer d'un certain revenu, avoir accès à l'enseignement et pouvoir bénéficier des soins de santé. Les investissements dans l'enseignement y jouent donc un rôle important, notamment pour aider les individus à choisir leur mode de vie. L'enseignement et la formation peuvent contribuer à faire évoluer les valeurs, les préférences et les comportements dans le sens d'un développement durable.

24. D'autres facteurs de changement de société que l'individualisation sont observés dans l'évolution démographique. Le vieillissement de la population contribue lui aussi au changement des modes de consommation, tant dans le domaine des loisirs, par exemple, que des soins de santé spécifiques pour les plus âgés. Et le bilan migratoire

comporte un plus grand nombre de personnes d'origine étrangère venant vivre en Belgique que de Belges quittant le pays pour vivre à l'étranger, ce qui accroît une part fragile de la population, davantage exclue du marché du travail et plus exposée au risque de pauvreté.

25. C'est dans ce contexte que, depuis quelques années, la façon dont la société civile est structurée se modifie. Sa structuration en fonction des niveaux d'instruction prend plus d'importance par rapport à sa structuration en fonction des piliers idéologiques. Le risque d'une telle évolution est que les associations deviennent davantage des enclaves dont le mode de vie homogène ne facilite guère les contacts entre générations ou entre personnes faiblement et hautement scolarisées. Cela réduit d'autant les lieux de rencontre entre citoyens qui soient le reflet de la diversité sociale. Cette évolution vers une société plus cloisonnée accroît aussi les obstacles à la diffusion des modes de consommation durables. Le risque est que les seules associations de la société civile préoccupées de la promotion des modes de consommation durables soient celles ayant déjà intégré ces modes de consommation dans le style de vie de leur propre communauté.

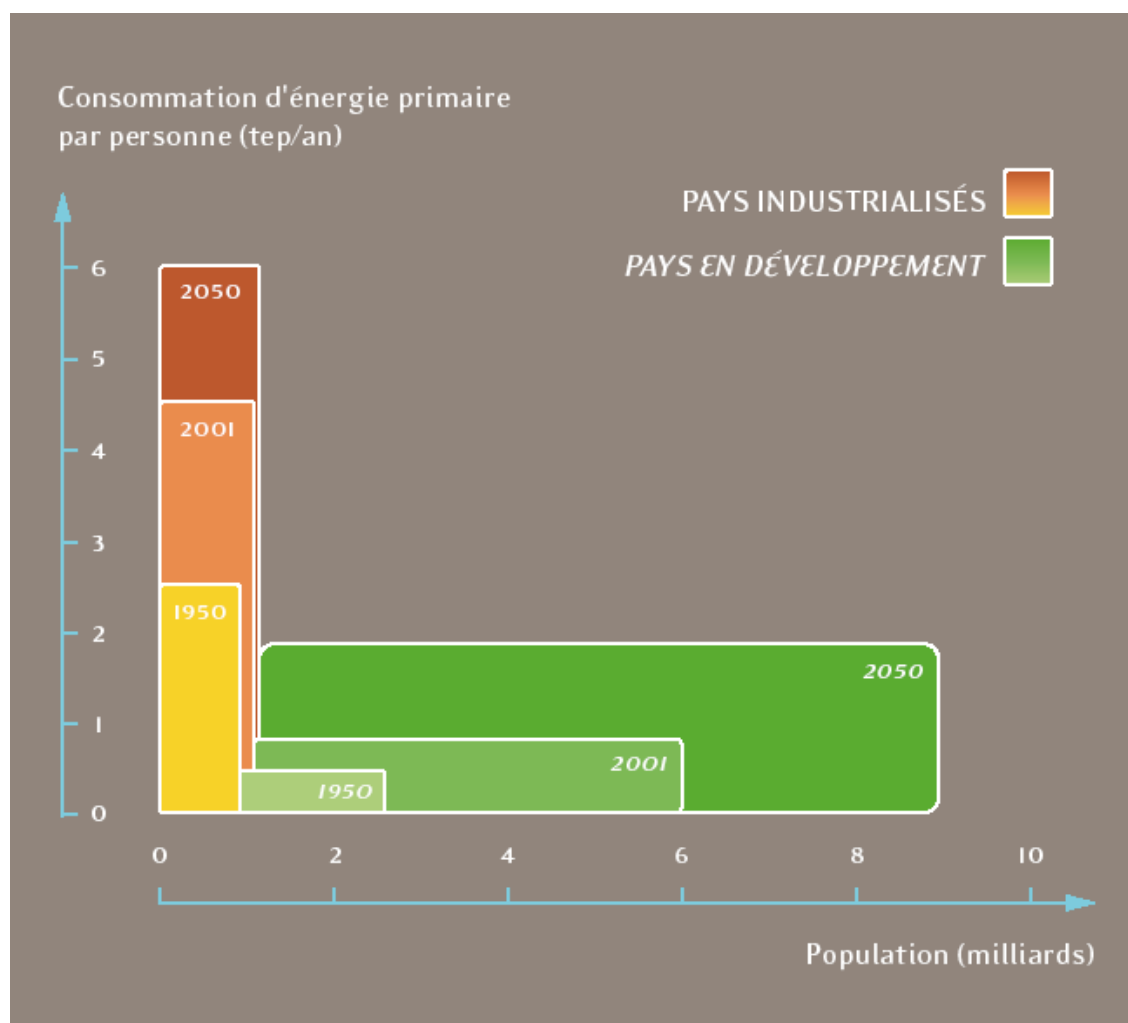


26. Quant aux modes de production, la tertiarisation, le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et de l'économie de la connaissance ainsi que la mondialisation les ont profondément transformés au cours des 40 dernières années. Ils ont permis d'améliorer la productivité des facteurs de production (travail, matières premières et capital physique) et d'accroître le niveau de vie en Belgique ainsi que dans les autres pays industrialisés et dans de nombreux pays en développement. Mais certaines évolutions de la qualité et de la productivité des facteurs de production présentent des risques pour l'état des capitaux de base du développement et pour la poursuite du développement économique.
27. En ce qui concerne le capital humain, la flexibilité croissante des modes de production accroît certaines pressions négatives sur la santé et le niveau de vie des travailleurs. Elle réduit aussi les chances d'intégration des personnes peu qualifiées, notamment un nombre croissant d'immigrés. Cette évolution pèse sur la croissance économique. Bien que la Belgique ait un niveau de productivité du travail relativement élevé, elle connaît depuis plusieurs années, comme la plupart des pays européens, un ralentissement de la croissance tendancielle de la productivité du travail.
28. Quant à l'augmentation de la productivité des matières premières, elle ne marque pas encore un découplage suffisant entre la croissance économique et l'évolution de la consommation des matières premières en général. En Belgique, un tel découplage est en cours depuis 1990 entre le PIB et la consommation intérieure brute d'énergie. A long terme, les tendances actuelles signalent toutefois une augmentation de la consommation primaire d'énergie en Belgique. De même, au niveau mondial, la demande en matières premières est croissante. Ces consommations de matières premières et d'énergie issue des combustibles fossiles ont un impact dangereux sur le capital environnemental. Elles sont génératrices d'un épuisement des stocks de ressources non renouvelables, de pollutions diverses et de changements climatiques.
29. Les modes de production sont aussi caractérisés par une diversité croissante des conditions de travail et des produits mis sur le marché. Cette diversité croissante est une évolution positive face à l'accroissement des capacités des individus. Mais cette diversité accroît aussi certains risques lorsque ces capacités font défaut. Il s'agit par exemple des risques pour le niveau de vie qui s'accroissent avec le recours croissant aux contrats atypiques. Il s'agit aussi de risques pour la santé liés à l'exposition à des substances chimiques plus nombreuses ainsi que de risques pour les ressources naturelles et la diversité biologique liés aux rejets de déchets toxiques.



b. Transformation du système énergétique

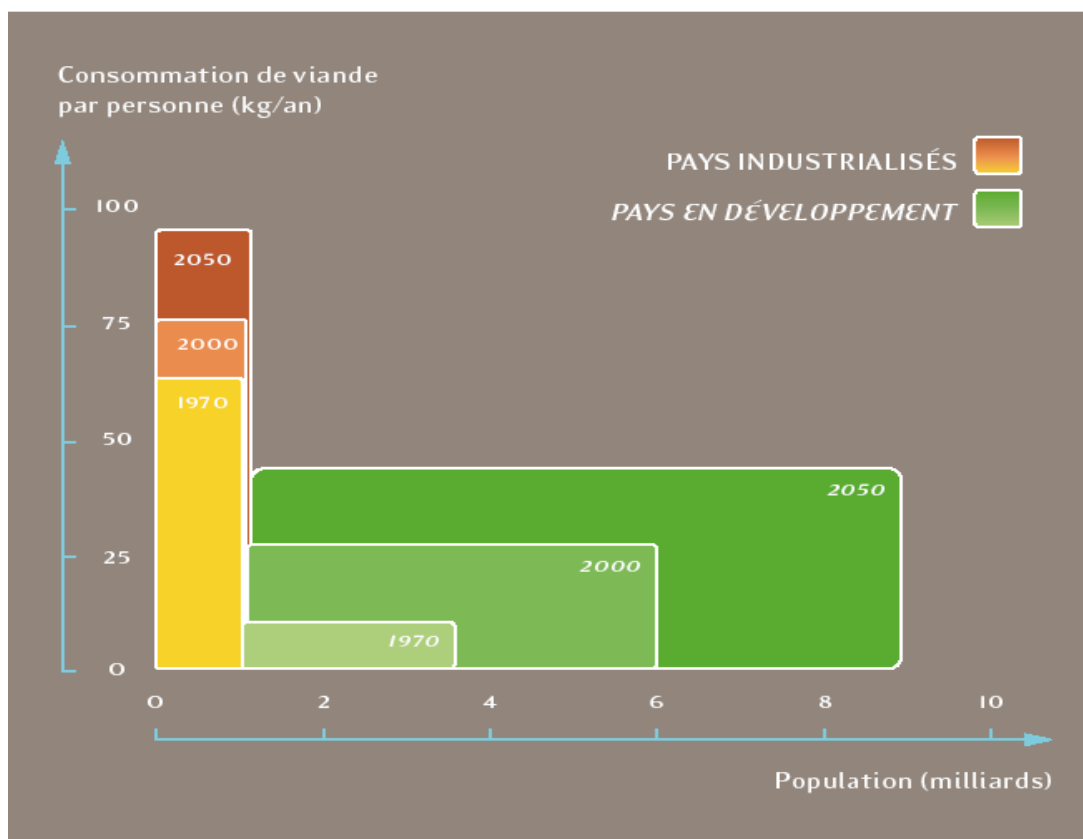
30. Dans les pays industrialisés, les transformations de la société au cours du siècle dernier ont été de pair avec un accroissement du bien-être matériel dans lequel l'énergie a joué un rôle essentiel. Ces transformations ont engendré des modes de consommation et de production basés sur un recours accru à de nombreux équipements consommateurs d'énergie. C'est notamment le cas des moyens de transport individuels. Quant aux pays en développement, ces transformations y sont aussi en cours mais le niveau de la consommation d'énergie par personne y est encore nettement plus faible en moyenne.
31. Ces différences entre pays industrialisés et pays en développement sont illustrées à la figure 2. La surface de chaque rectangle représente la consommation annuelle totale d'énergie primaire. Celle-ci est en effet égale à la consommation d'énergie primaire par personne (mesurée verticalement), multipliée par la population (mesurée horizontalement). En 2050, selon les tendances actuelles, le niveau de la consommation d'énergie primaire par personne (représentée par la hauteur du rectangle) sera encore nettement plus élevé dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Mais la consommation totale d'énergie primaire (représentée par la surface du rectangle) sera plus élevée dans les pays en développement que dans les pays industrialisés.
32. La consommation d'énergie primaire actuelle repose principalement sur les énergies fossiles (81 % du total dans le monde et 75 % en Belgique), l'énergie nucléaire (6 % dans le monde et 21 % en Belgique) et la biomasse (13 % dans le monde, négligeable en Belgique). La prolongation des tendances actuelles conduit en 2050 à une forte augmentation de la demande d'énergie, qui resterait principalement satisfaite par les combustibles fossiles (71 % dans le monde).
33. L'utilisation des combustibles fossiles est largement responsable de la pollution atmosphérique et des changements climatiques. Leur évolution tendancielle mène à des concentrations de gaz à effet de serre (GES) largement supérieures à celles qui permettraient de stabiliser les températures à un niveau compatible avec un développement durable. En outre, l'épuisement progressif des gisements de combustibles fossiles est un facteur structurel d'augmentation du prix de ces énergies. Quant à l'énergie nucléaire, son utilisation comporte des risques d'insécurité sur le plan opérationnel (risque d'accidents, terrorisme) et accroît le risque de prolifération nucléaire. Elle pose, en outre, des questions technologiques et financières sur la gestion à long terme des déchets radioactifs.
34. Le nombre de personnes qui ne peuvent satisfaire leurs besoins en énergie que par la biomasse traditionnelle (bois, charbon de bois, excréments séchés, résidus agricoles) devrait passer de 2,5 milliards actuellement à 2,7 milliards en 2030. Les pollutions domestiques causées par l'utilisation de la biomasse traditionnelle provoquent chaque année 1,3 millions de décès prématurés, surtout de femmes et d'enfants. Ces mauvaises conditions de vie, de même que les impacts des changements climatiques (sécheresses, inondations, etc.) augmenteront les pressions migratoires et engendreront des déplacements de population.
35. En conclusion, cette évolution tendancielle du système énergétique n'est compatible, ni sur le plan social, ni sur le plan environnemental, avec un développement durable. Elle fragilise le développement des pays où une part importante de la population n'a pas accès à des services énergétiques de base et est souvent la plus menacée par les impacts des changements climatiques. Cette évolution tendancielle provoque aussi, à partir des pays industrialisés ou en développement rapide, une dégradation des capitaux humain et environnemental mondiaux potentiellement irréversible dans certains cas, dont celui des changements climatiques.

Figure 2 - Consommation d'énergie dans le monde, 1950-2050

c. Transformation du système alimentaire

36. Les transformations du système alimentaire en cours depuis quelques dizaines d'années dans les pays industrialisés ont amélioré très significativement la disponibilité alimentaire, diversifié l'alimentation et accru le niveau de sécurité alimentaire. Quant aux pays en développement, la disponibilité alimentaire s'y est accrue et les modes de consommation et de production alimentaire des pays industrialisés y sont adoptés de façon croissante. La sous-nutrition affecte cependant encore plus de 800 millions de personnes dans ces pays, alors que l'offre alimentaire mondiale est suffisante pour nourrir tous les habitants de la planète.
37. Les modes de consommation et de production alimentaire actuels exercent des pressions sur le capital humain et sur le capital environnemental qui présentent de nouveaux risques pour le développement de la société. Dans les pays industrialisés comme la Belgique, les modes alimentaires sont devenus très, voire trop, riches en graisses, en sucres et en sel. Ils ont engendré certains déséquilibres nutritionnels qui favorisent la surcharge pondérale ainsi que l'obésité. Le nombre de personnes souffrant de maladies chroniques liées à l'alimentation est en plein accroissement (diabète, maladies cardiovasculaires, etc.) et les tendances actuelles prolongent cette augmentation.

38. Les personnes les plus pauvres et dont le niveau d'éducation est faible sont les plus frappées par ces évolutions étant donné leur moindre capacité à opter pour des modes de consommation alimentaire durables. Dans les pays en développement, le problème de l'obésité et des maladies chroniques liées au régime alimentaire pour une partie de la population vient s'ajouter au problème de la sous-nutrition pour l'autre. Cette situation, appelée par les organismes internationaux le "double fardeau de la malnutrition", constitue une charge supplémentaire pour l'avenir de ces pays déjà très fragilisés.
39. Pour accroître les volumes produits, les modes de production de l'agriculture sont devenus très intensifs en intrants agricoles. Cette évolution appauvrit les sols, contribue à l'eutrophisation des eaux et à la perte de diversité biologique. Des études scientifiques récentes indiquent que, dans certaines zones, les rendements agricoles commenceraient à baisser suite à l'épuisement en substances nutritives des sols. D'autres démontrent qu'une baisse de la valeur nutritionnelle de certains produits agricoles, à l'origine d'une partie des déséquilibres nutritionnels, est liée à ces modes de production agricole. Avec l'évolution spectaculaire de la consommation de viande, le système alimentaire dans son ensemble contribue, par ailleurs, significativement à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. En retour, les changements climatiques pourraient eux aussi avoir des répercussions négatives sur les rendements agricoles dans certaines régions du monde.
40. La figure 3 montre l'évolution de la consommation de viande dans les pays industrialisés et dans les pays en développement depuis 1970. Cette évolution indique aussi que l'augmentation de la consommation de viande par personne est plus rapide dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. En 2050, selon les tendances actuelles, la consommation de viande par personne (représentée par la hauteur du rectangle) sera néanmoins encore d'un niveau beaucoup plus élevé dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Cependant la consommation totale de viande (représentée par la surface du rectangle) sera plus élevée dans les pays en développement que dans les pays industrialisés.
41. Enfin, les nouvelles technologies (OGM, nanotechnologies, aliments fonctionnels), développées pour répondre à certaines des pressions négatives exercées sur la santé des êtres humains et sur l'état des ressources naturelles, ne sont actuellement pas suffisamment maîtrisées pour que leurs impacts à long terme sur l'état des capitaux de base du développement soient connus. Et certaines nouvelles transformations, comme la culture de plantes à des fins énergétiques plutôt qu'alimentaires, présentent de nouveaux risques pour les capitaux humain (disponibilité alimentaire) et environnemental (déforestation, perte de diversité biologique).
42. En conclusion, cette évolution tendancielle du système alimentaire n'est compatible ni sur le plan social, ni sur le plan environnemental avec un développement durable. Elle fragilise le développement des pays en développement, où les problèmes de surnutrition s'ajoutent aux problèmes de sous-nutrition. Et cette évolution tendancielle provoque aussi, principalement à partir des pays industrialisés, une dégradation des capitaux humain et environnemental potentiellement irréversible dans certains cas, dont la perte de diversité biologique.

Figure 3 - Consommation de viande dans le monde, 1970-2050

II.2 Tendances des capitaux de base du développement

43. Le rôle important des forces motrices de consommation et de production pour assurer un développement durable a été souligné dans les points précédents. Certaines des pressions exercées par ces forces motrices risquent de dégrader gravement l'état des capitaux humain, environnemental ou économique dont dépend le développement à long terme de la société. Ces diverses dégradations sont de plus en plus prévisibles, même si leur ampleur reste difficile à prévoir. En outre, ces risques sont en partie interdépendants et ils pourraient donc se renforcer mutuellement. Cette interdépendance entre les différents capitaux de base du développement (représentée dans le modèle TransGovern en annexe, page 43), est illustrée ci-dessous. Ces exemples montrent qu'il pourrait s'avérer coûteux d'ignorer de tels risques.

a. Le capital économique

44. Le capital économique d'un pays comprend deux catégories de sous-capitaux: le patrimoine financier des familles, des entreprises et de l'Etat et le capital physique et technologique. Seule l'évolution du patrimoine financier public est examinée ici parce qu'elle relève de la responsabilité des pouvoirs publics et parce qu'elle détermine largement les possibilités futures en matière de politiques sociales, environnementales et économiques.

45. Le niveau d'endettement de ces pouvoirs et l'évolution à long terme des capitaux humain, environnemental et économique sont fortement interdépendants. En effet l'évolution à long terme des finances publiques dépend de l'évolution des autres capitaux. La quantité d'impôts qui peut être prélevée et de services publics qui peut être offerte dépendent en effet du niveau de la production d'un pays. Or celle-ci est réalisée par des facteurs de production puisés dans les capitaux humain, environnemental et économique de ce pays.
46. Certains aspects de cette interdépendance sont déjà gérés à long terme par les pouvoirs publics. La question la plus débattue actuellement est celle du vieillissement démographique. Ce vieillissement peut être considéré comme une amélioration du capital humain puisqu'il résulte d'évolutions positives comme l'allongement de l'espérance de vie. Mais il représente aussi un défi important pour le patrimoine financier des pouvoirs publics. Ce défi du vieillissement démographique est double, dans la mesure où il est synonyme à la fois d'une baisse (future) de la population d'âge actif et d'une hausse de la population âgée. Cette baisse réduira la croissance potentielle de l'économie avec un impact négatif sur les recettes de l'Etat, compliquant d'autant le financement des dépenses publiques. En effet ces recettes sont précisément appelées à croître pour faire face aux dépenses de pension.
47. Le défi décrit ci-dessus a déjà fait l'objet d'une réponse politique forte tant au niveau européen que dans un certain nombre de pays européens. En Belgique, des mesures très significatives ont été prises, qui portent tant sur le système de pension que sur le fonctionnement du marché du travail et la consolidation des finances publiques. La "soutenabilité à long terme" des finances publiques est donc un enjeu dont la société a déjà pris conscience au cours des deux dernières décennies. La réduction accélérée de la dette publique et la constitution à moyen terme de surplus budgétaires à accumuler dans un *Fonds de vieillissement* sont les pierres angulaires des actuels objectifs budgétaires à long terme que la Belgique s'est fixés.
48. La prise de conscience tant du public que des décideurs à l'égard du défi budgétaire du vieillissement n'élimine cependant pas tout risque d'insoutenabilité à long terme des finances publiques, et ce, pour les trois raisons suivantes:
- d'abord parce que l'expérience montre que les autorités peinent à atteindre les objectifs prévus, même si le maintien au cours de ces dernières années de l'équilibre budgétaire est encourageant et s'inscrit dans la perspective de surplus futurs;
 - ensuite parce que des mesures supplémentaires visant à augmenter le taux d'emploi (notamment le taux d'emploi des travailleurs âgés) sont nécessaires afin de contrecarrer la baisse de la population active et pour générer des recettes additionnelles;
 - enfin parce que, au cas où la politique budgétaire devenait complètement contrainte par les coûts budgétaires du vieillissement, elle ne pourrait plus rencontrer aucun autre défi concernant le développement des capitaux humain, environnemental et économique. Or il existe d'autres modifications en cours des capitaux que le vieillissement. Plusieurs d'entre elles sont examinées aux deux points suivants.

b. Le capital humain

49. Le capital humain est constitué des sous-capitaux niveau de vie, santé et connaissances. Son niveau, mesuré par l'indicateur de développement humain, a augmenté en moyenne dans le monde au cours des dernières années. La Belgique occupait la 17^e position dans le classement mondial en 2005, ce qui indique un état satisfaisant de l'état du capital humain dans ce pays, auquel contribue largement l'allongement de la durée de vie. Quant au niveau de vie, il est très élevé en Belgique, par rapport au reste du monde. Des

inégalités croissantes sont en effet observées entre les pays de la planète. De plus, des inégalités sont observées entre personnes de niveaux socio-économiques différents en Belgique.

50. L'évolution des modes de production engendre des pressions croissantes sur la santé au travail. En Belgique, bien que les accidents et maladies professionnelles diminuent globalement, ils augmentent chez les intérimaires, lesquels sont de plus en plus nombreux parmi les travailleurs. Les conditions de travail génératrices de stress sont en augmentation (cadences très élevées, délais serrés...). Quant aux cancers dus aux produits dangereux utilisés dans les industries des pays industrialisés, l'information les concernant est faible et plus encore, *a fortiori*, celle concernant leurs impacts budgétaires. Mais une partie de ces cancers risque aussi d'être déplacée, sous l'effet notamment de la sous-traitance, vers les pays en développement où les normes sont moins strictes et les travailleurs moins informés. La population active est donc affectée par une série de phénomènes (incapacités de travail, absentéisme, retraites anticipées et décès précoces) qui, ensemble, génèrent non seulement une baisse de qualité de vie, mais aussi une perte de productivité du travail pouvant contribuer à un recul des recettes budgétaires et avoir des effets indirects sur la société.
51. Ces risques sont en partie interdépendants de ceux découlant de l'évolution des modes de consommation. Ceux qui sont le plus souvent évoqués sous le nom de consommation non durable sont les dégradations de la "santé environnementale", par exemple sous l'effet de la combustion des énergies fossiles. Cette forme de pollution provenant de certains modes de transport et de chauffage affecte surtout la santé des individus dans les grandes villes. Les changements climatiques, via canicules, inondations etc. sont eux aussi à l'origine d'un nombre croissant de décès.
52. La consommation est également responsable d'atteintes à la santé via l'évolution des modes alimentaires et de la sédentarité. Cette évolution explique l'augmentation du nombre de personnes étant en surpoids ou obèses et souffrant de maladies associées à cet état (diabète sucré, hypertension, hypercholestérolémie, athéromatose, maladies coronariennes et vasculaires), de même que certains cancers. Sans interventions, il est estimé actuellement que le nombre de personnes en surcharge pondérale (44,5 % en 2001) va augmenter au cours des deux prochaines décennies, ce qui ira de pair avec un accroissement du nombre de personnes souffrant de maladies chroniques. Dans un contexte de vieillissement de la population, cette évolution se traduira aussi par une augmentation du nombre d'années durant lesquelles les soins appropriés seront requis.
53. En ce qui concerne les impacts budgétaires de cette évolution, la conjonction de ces deux tendances (maladies chroniques et vieillissement) peut entraîner une hausse considérable des dépenses liées aux soins de santé (soins ambulatoires, hospitalisations, médicaments). Ces coûts directs, qui représentent un pourcentage croissant des dépenses de santé, sont particulièrement lourds pour les pouvoirs publics parce qu'il s'agit de maladies chroniques. L'OMS souligne le cas spécifique du diabète de type 2, dont la pré-valence a considérablement augmenté, et met en garde les pouvoirs publics des pays industrialisés contre ces coûts directs ainsi que contre les coûts indirects liés à l'obésité. Selon plusieurs études récentes, ces coûts pourraient représenter jusqu'à 1 % du PIB de certains pays de la région européenne.
54. Quant au troisième sous-capital du capital humain, le niveau des connaissances, il s'améliore en moyenne au niveau mondial où une augmentation du taux d'alphabétisme est observée. Mais des inégalités restent flagrantes, notamment entre hommes et femmes. En Belgique, malgré un niveau d'éducation moyen très élevé, certaines personnes n'ont pas un niveau de qualification suffisant pour accéder à un emploi décent. Elles sont plus susceptibles de se retrouver au chômage ou de ne pas avoir accès à des

formations dans leur travail. Dans le cadre de l'économie de la connaissance, cette dualisation croissante entre personnes plus et moins qualifiées a des effets sur la répartition des autres sous-capitaux dans la population: niveau de vie et santé.

c. Le capital environnemental

55. Le capital environnemental est constitué des ressources naturelles et de la diversité biologique. Son état se détériore de façon significative depuis plusieurs dizaines d'années. Le Rapport GEO4 du Programme des Nations unies pour l'environnement (2007) fait le constat qu'il y a des changements environnementaux sans précédent au niveau régional et mondial. Plusieurs dégradations inquiétantes de l'état de l'environnement sont soulignées par GEO4: la surface de la Terre se réchauffe, le "trou" dans la couche d'ozone stratosphérique au-dessus de l'Antarctique est aujourd'hui plus grand que jamais, l'utilisation non durable des sols et les changements climatiques entraînent la dégradation des sols, la grande majorité des espèces parfaitement étudiées diminue du point de vue de la répartition, de l'abondance ou des deux, etc.
56. La consommation croissante de combustibles fossiles (ressources naturelles) augmente la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, causant des changements climatiques aux effets dévastateurs: sécheresses, élévation du niveau des mers etc. Les impacts à long terme de ces changements climatiques, qui s'accroissent, sont notamment des problèmes d'approvisionnement en eau douce et des dégâts aux infrastructures. Tous les pays seront touchés, mais il sera plus difficile pour les pays en développement d'accéder aux ressources financières et aux connaissances nécessaires pour gérer les conséquences de ces changements climatiques. Les activités d'extraction des combustibles fossiles et des autres minéraux exercent des pressions sur la terre, en diminuant les réserves de ces ressources et en causant diverses pollutions. De même, les sols sont dégradés par les pratiques agricoles et par l'enfouissement des déchets nucléaires radioactifs de longue durée de vie. Enfin, les eaux sont polluées par l'augmentation de la quantité de nutriments qui les atteignent.
57. Quant à la diversité biologique, elle est mise en danger par la fragmentation des habitats, la conversion des écosystèmes naturels en terres agricoles, les pollutions, les changements climatiques et la surexploitation des espèces. Ces évolutions résultent notamment des modes alimentaires et elles sont particulièrement liées à la consommation toujours croissante de viande et de poisson. De ce fait, de nombreuses espèces ont disparu ou sont en voie de disparition.
58. Ces dégradations du capital environnemental sont d'autres sources de risques pour les finances publiques. Les conséquences économiques des changements climatiques se font déjà sentir. Dans son rapport *The Economics of Climate Change* (2007) Stern conclut que les coûts économiques de l'inaction seraient dix fois plus élevés que ceux qui découleraient d'une politique immédiate de réduction des gaz à effet de serre (GES). L'estimation précise des coûts pour la Belgique est difficile à faire. Mais d'autres coûts liés à la politique énergétique risquent d'être supérieurs aux estimations, comme le coût de démantèlement des centrales nucléaires, à propos duquel les informations sont lacunaires. Enfin, la dégradation de la diversité biologique pourrait être fort coûteuse, compte tenu du fait que 40 % de l'économie mondiale est en partie basée sur des produits et processus biologiques (produits agricoles, textiles, bois).

d. Conclusion

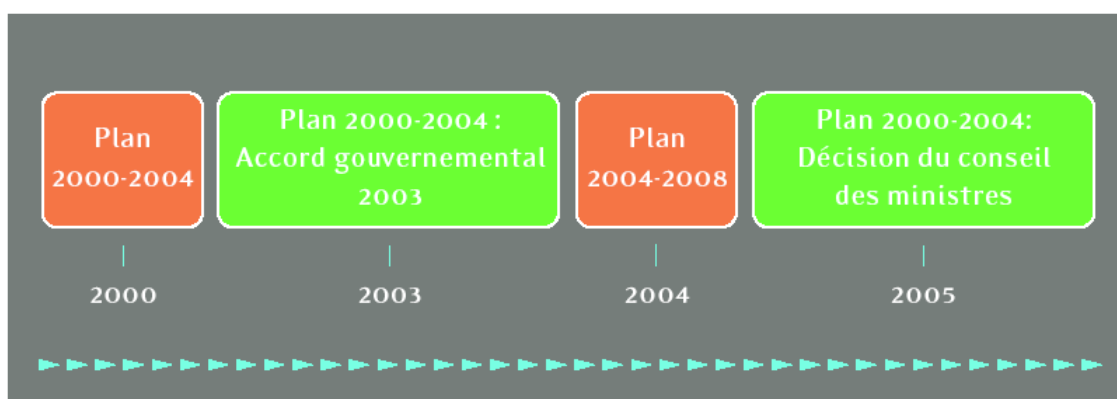
59. Les risques inventoriés ci-dessus expliquent pourquoi certaines tendances de la consommation et de la production sont identifiées comme non durables et sont contrecarrées dans les scénarios prospectifs de développement durable proposés par le Rapport pour pallier aux risques d'impacts négatifs sur les générations futures. Leur interdépendance plaide en faveur d'interventions préventives des pouvoirs publics, y compris une politique budgétaire aux visées ambitieuses. En effet, comme le montre Heller (2003) dans *Who will pay ? Coping with aging societies, climate change, and other fiscal challenges*, de tels risques pouvant survenir simultanément pourraient porter atteinte à l'équilibre des finances publiques, surtout dans le cas où la dette publique est importante.
60. Un nombre croissant d'études scientifiques montrent que des mesures préventives sont rentables et permettent d'éviter l'augmentation de certaines dépenses curatives à moyen et à long terme. Il est cependant difficile d'évaluer l'impact à plus long terme de ces mesures préventives, tant sur la population et les dépenses sociales que sur l'environnement et les dépenses environnementales. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les réponses des pouvoirs publics pour protéger le capital, tant humain qu'environnemental, sont timides. Des premiers pas sont faits, par exemple la publication du *Plan national nutrition et santé pour la Belgique 2005-2010* destiné à améliorer les habitudes alimentaires. Mais de façon générale, les forces motrices et les pressions qui causent les dégradations des capitaux humain et environnemental sont trop peu ciblées dans les politiques menées. En outre, les plans thématiques les concernant ne comportent généralement pas d'impacts budgétaires à long terme et ne sont généralement pas intégrés dans une perspective de développement durable (voir chapitre III).
61. Les connaissances actuelles sur les risques liés aux dégradations des capitaux humain, environnemental et économique plaident pourtant en faveur d'une accélération des actions préventives et suggèrent que, à terme, l'inaction pourrait se révéler une option fort coûteuse. C'est non seulement le propos du rapport Stern pour ce qui concerne le problème des changements climatiques mais aussi d'un rapport de l'OCDE intitulé *Costs of environmental policy inaction: summary for policy-makers* et consacré de façon plus générale aux coûts de l'inaction. Dans ce contexte, les travaux de prospective, explorant les interdépendances (tant quantitatives que qualitatives) entre l'évolution à long terme des finances publiques et des alternatives de développement, répondent à un besoin croissant des pouvoirs publics.

III Politique fédérale de développement durable actuellement menée

62. La *base* d'information sur la situation et les tendances actuelles concerne non seulement les conditions de vie mais aussi la politique fédérale de développement durable actuellement menée. Une analyse de la mise en œuvre des deux premiers *Plans fédéraux de développement durable* est complétée d'un examen des contributions possibles d'une série de plans sectoriels ou thématiques à ces Plans fédéraux. Ces derniers ont été inventoriés pour la première fois dans le 4^e Rapport fédéral. Un Plan de développement durable devrait en effet pouvoir s'appuyer sur une vision globale de ces plans thématiques.

III.1 Plans fédéraux de développement durable 2000-2004 et 2004-2008

63. La question la plus souvent posée à propos des Plans fédéraux de développement durable est celle de l'effectivité des politiques et des mesures contenues dans ces plans. En d'autres termes, la société civile aimerait connaître l'impact de la politique menée sur les problèmes auxquels ces Plans fédéraux veulent remédier. Or les moyens disponibles ne permettent pas d'évaluer l'effectivité des centaines de mesures contenues dans les Plans. En effet, il est déjà fort difficile de le faire pour une seule mesure. Il faut plus de données que celles généralement collectées pour pouvoir établir de manière rigoureuse un lien de cause à effet entre une mesure et la nouvelle situation observée. C'est la raison pour laquelle le Rapport évalue la mise en œuvre des deux premiers Plans fédéraux de développement durable en analysant l'opérationnalisation des mesures et sans prétendre évaluer leur impact.
64. Pour pouvoir analyser l'opérationnalisation des mesures des Plans fédéraux, un cadre a été élaboré dans le 3^e Rapport fédéral sur le développement durable, qui est utilisé à nouveau dans le 4^e Rapport. Ce cadre classe les mesures dans 5 catégories selon l'étape de mise en œuvre (Préparation, Décision, Exécution, *Monitoring* et Evaluation) ou dans les 5 catégories restantes (celles dont l'état de mise en œuvre n'est pas connu: mesures Défédéralisées, Caduques, Variables, Sans suite et Sans information).
65. L'opérationnalisation des Plans fédéraux dans leur ensemble a été analysé du point de vue des différentes étapes du processus de décision politique. La ligne du temps (voir figure 4) présente ces 4 étapes de décision, de mise en œuvre et de suivi du Plan 2000-2004 et du Plan 2004-2008 de façon schématique. Dans la première étape, le Plan 2000-2004 est adopté en 2000. Dans la deuxième étape, en 2003, le gouvernement fédéral renouvelle l'engagement de poursuivre la mise en œuvre le Plan. Ensuite, le Plan 2004-2008 est adopté en 2004. Enfin, à l'échéance du Plan 2000-2004, en juin 2005, "*le Conseil des ministres a décidé quelles actions, qui restent d'actualité, continueront à faire l'objet d'efforts en vue de leur application*". Ces mesures continuent donc à être suivies.

Figure 4 - Engagements du gouvernement fédéral sur les Plans de développement durable

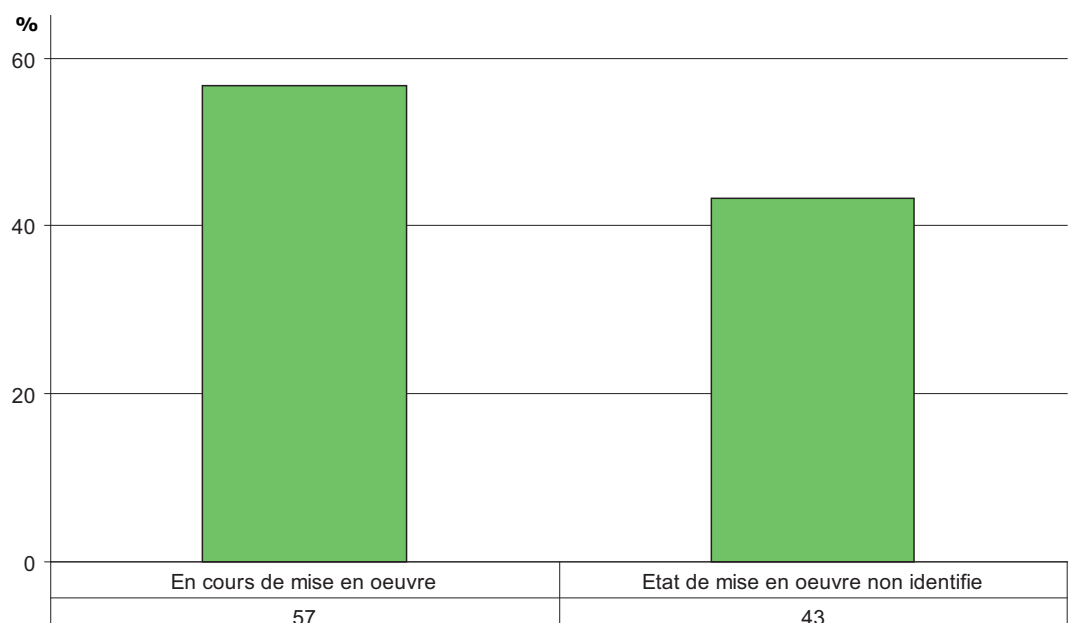
66. Le Plan 2000-2004 contient 622 mesures, dont 397 ont cessé de faire l'objet d'un rapportage par la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD) après 2004. En 2004, 227 de ces 397 mesures, donc une majorité de 57 %, étaient en phase d'exécution, de *monitoring* ou d'évaluation. 41 de ces 397 mesures n'étaient qu'en phase de Préparation au moment où elles ont cessé de faire l'objet d'un rapportage. Sur ces 397 mesures, 40 appartenaient aussi aux catégories Sans suite ou Sans information, soit 10 %, comme indiqué au tableau 2. Un examen attentif de ces 10 % de mesures montre que leur rapportage était rendu particulièrement ardu par leur caractère interactif avec d'autres entités fédérées ou par leur description trop floue, ou bien très générale, comme de simples mesures de bonne gouvernance.
67. Les 225 autres mesures contenues dans le Plan 2000-2004 ont en revanche continué à faire l'objet d'un rapportage par la CIDD après 2004. Sept ans après sa publication, 169 de ces 225 mesures, donc une large majorité de 75 %, sont en cours de mise en œuvre. Mais 22 % de ces 225 mesures étaient encore Sans suite ou Sans information à la fin 2006 comme indiqué au tableau 2. Pour ce qui concerne le Plan 2000-2004, les deux ratios de mesures laissées Sans suite et Sans information (10 % à la fin de 2004 et 22 % à la fin de 2006) correspondent au ratio d'ensemble de 15 % (sur les 622 mesures du Plan). Ce déficit concernant la mise en œuvre reste donc un problème. Par contre, il semble que le fait de surveiller l'évolution de cette catégorie de mesures continue à stimuler leur mise en œuvre. Le nombre de mesures Sans suite ou Sans information s'est en effet réduit fortement entre 2003 et 2004 et significativement entre 2004 et 2006, années pour lesquelles les indicateurs de mise en œuvre du premier Plan fédéral ont commencé à être publiés.

Tableau 2 - Mesures des Plans fédéraux rapportées comme Sans information et Sans suite

Plan fédéral de développement durable	Nombre de mesures		Ratio des mesures Sans suite et Sans information	Moment de l'évaluation
		Suivi après 2004		
2000-2004	622	non suivies: 397	10 %	fin 2004 (4 ans)
		suivies: 225	22 %	fin 2006 (6 ans)
2004-2008	395		39 %	fin 2006 (2 ans)

68. En ce qui concerne le Plan 2004-2008, deux ans après sa publication, 57 % des 395 mesures qu'il contient sont en cours de mise en œuvre (voir figure 5): ces mesures sont en Préparation (25 %) ou en cours d'Exécution (30 %). La mise en œuvre est nettement plus avancée pour les modules *Moyens d'exécution* et pour les mesures qui utilisent les instruments économiques. La mise en œuvre des modules *Agriculture, milieu marin et biodiversité* et *Dix lignes directrices* et des mesures qui utilisent les instruments volontaires a moins progressé. Quant aux autres 43 % de ces 395 mesures, ils comprennent 31 % de mesures Sans information et 8 % de mesures Sans suite. Leur total est le ratio de 39 % de déficit dans la mise en œuvre du Plan indiqué au tableau 2. Le taux de 8 % des mesures restées sans suite pour le second Plan fédéral est assez faible mais il est en augmentation par rapport au taux correspondant du premier Plan fédéral pour lequel les suivis de 2003 et 2004 avaient fait respectivement état de 4 % et 5 % de mesures restées sans suite.
69. Ces catégories de mesures Sans information et Sans suite sont donc préoccupantes, même si les trois ratios portés au tableau 2 ne sont pas strictement comparables. En effet, les ratios de 10 %, 22 % et 39 % ne sont pas évalués sur des ensembles de mesures comparables ni, surtout, avec le même recul par rapport au début de la mise en œuvre du Plan considéré. Mais la question de leur niveau important et de leur accroissement tendanciel doit être posée.
70. Une première explication serait qu'une partie des mesures du Plan 2004-2008 pour lesquelles aucune information n'est disponible (31 %) soit, en fait, constituée de mesures restées sans suite. C'est pourquoi une recommandation du 3^e Rapport fédéral demandait aux membres de la CIDD de faire plus systématiquement, dans leur rapport annuel, la distinction entre les mesures dont il est établi qu'elles sont restées sans suite et celles à propos desquelles aucune information n'est disponible. Mais l'importance de la catégorie de 43 % de mesures dont l'état de mise en œuvre est non identifié (voir figure 5) est peut être due aussi au roulement important observé ces dernières années parmi les membres de la CIDD. Il faut ajouter à cela la difficulté pour les experts d'obtenir des informations auprès des différents services concernés par les mesures. La mise en œuvre des dispositifs nécessaires à *l'Évaluation de l'impact des décisions sur le développement durable* (EIDDD) pourrait améliorer, à l'avenir, les possibilités de collecte d'information sur la mise en œuvre, tant pour le rapportage que pour l'évaluation de l'effectivité des mesures.

Figure 5 - Mise en œuvre du Plan 2004-2008 (en pourcentage du nombre de mesures)



71. Cette étude montre donc que le processus de planification peut être amélioré à plusieurs égards. Outre le fait qu'un certain nombre de mesures du Plan 2000-2004 ne sont pas formulées clairement, une partie importante des mesures du Plan 2000-2004 et du Plan 2004-2008 restent sans aucune information sur leur mise en œuvre. Tous ces éléments hypothèquent l'exécution des Plans et réduisent les possibilités de *monitoring* et d'évaluation. Or le manque de *monitoring* et d'évaluation des mesures reprises dans les plans est, lui aussi, un aspect problématique de la politique menée.
72. Ces Plans fédéraux de développement durable doivent en effet prendre place dans un cycle d'apprentissage basé sur le rapportage, le *planning*, l'exécution, le *monitoring* et l'évaluation. Ce processus cyclique quadriennal est continu puisqu'un certain nombre des mesures du Plan 2000-2004, qui n'avaient pas été mises en œuvre, ont été reprises dans le Plan 2004-2008 ou font l'objet d'un suivi de la part de la CIDD. Il convient donc de limiter le nombre de mesures non exécutées dans le délai défini afin de ne pas réduire la force de ces Plans fédéraux.
73. Par ailleurs, il s'avère que les mesures qui dépendent de plusieurs niveaux de pouvoir sont plus difficilement mises en œuvre. La mise en œuvre et le suivi sont plus difficiles, tant pour les mesures qui concernent les Régions et les Communautés que pour les mesures devant être défendues à l'échelle européenne. Ceci est logique étant donné que la complexité de la prise de décision augmente sensiblement avec le nombre de niveaux de pouvoir impliqués. Il est pourtant essentiel d'appliquer ces mesures et d'assurer leur suivi pour mettre en œuvre une politique de développement durable à part entière. Ceci est particulièrement crucial pour toutes les mesures concernant le niveau des connaissances en matière de développement durable.

III.2 Plans thématiques et Plan fédéral de développement durable 2009-2012

74. L'analyse et la description des plans thématiques fait ressortir nettement leur grande diversité. Ces plans diffèrent ainsi du point de vue de leur origine (ils peuvent répondre à un engagement international de la Belgique ou provenir d'une initiative belge) ou du point de vue de leur auteur, des responsables de leur mise en œuvre ou de leur durée. Enfin, certains plans sont nationaux, d'autres sont fédéraux.
75. C'est ainsi par exemple que les plans qui proviennent d'engagements européens ont presque toujours une durée définie et sont suivis par un nouveau plan. Certains plans en sont à leur septième ou neuvième édition. Les plans issus d'un engagement auprès des Nations unies ont une durée définie, mais ne font pas partie d'un cycle. Les plans d'initiative belge n'ont généralement pas de durée définie et/ou ne font pas partie d'un cycle. Il est dans ces cas implicite que le plan est en vigueur jusqu'à la fin de la législature en cours. Cela diminue les chances de réaliser une évaluation du plan et de l'actualiser par une nouvelle version. Le cycle d'apprentissage auquel participent les Plans fédéraux de développement durable montre qu'il s'agit d'une bonne pratique, qui pourrait aussi être utile pour les plans thématiques.
76. Il ressort de l'analyse des objectifs des plans thématiques que seuls 9 % des objectifs ont une échéance et que seuls 9 % des objectifs sont quantifiés. Les objectifs assortis d'un délai de mise en œuvre sont en majorité des objectifs quantifiés. Quand les objectifs principaux des plans sont comparés aux objectifs primordiaux (*overarching objectives*) issus du Sommet de Johannesburg, il apparaît que la moitié des 24 plans portent sur l'objectif d'éradication de la pauvreté, trois sur la protection et la gestion des ressources naturelles et quatre sur le changement des modes de consommation et de production non durables.

77. Ensuite, le Rapport mentionne qu'un certain nombre de plans thématiques n'ont pas de vision de l'évolution à long terme de la société. Une bonne partie de ces plans ne définissent ni leur année initiale ni leur année finale de validité. En outre, pour rappel, certains plans ne contiennent pas d'objectifs concrets et seule une petite partie des objectifs sont quantifiés et assortis d'un délai de mise en œuvre.
78. Par ailleurs, l'analyse transversale des objectifs des plans thématiques montre que les objectifs de ces plans et que ces plans en tant que tels pourraient être mieux harmonisés. Les objectifs primordiaux définis lors du Sommet de Johannesburg pourraient contribuer à cette harmonisation en étant utilisés pour chapeauter ces plans thématiques, ce qui améliorerait leur synergie.
79. Le Rapport montre aussi que les possibilités de regroupement des plans thématiques sont nombreuses. Compte tenu de la complexité de la société et de la politique, les choix de regroupements seront toujours sujets à discussion. Mais la contribution de tels regroupements à l'intégration des politiques dans une optique de développement durable est indéniable.

III.3 Plan et Stratégie fédérale de développement durable

80. Les termes "plan" et "stratégie" sont souvent utilisés l'un pour l'autre. Or, il s'agit de concepts fondamentalement différents. Un plan est un ensemble de décisions qui peuvent faire partie d'une stratégie. Elaborer et mettre en œuvre des décisions de développement durable et les rendre acceptables est une tâche de longue haleine. C'est pourquoi il est nécessaire d'inscrire ces décisions dans des stratégies de développement durable, comme l'a montré le 3^e *Rapport fédéral de développement durable*.
81. La première étape de la Stratégie fédérale va de l'élaboration du Rapport fédéral à la mise en consultation de l'avant-projet de Plan fédéral. La Stratégie fédérale apporte une plus-value à la politique fédérale non seulement si les (avant-projets de) Plans de développement durable sont basés sur les Rapports fédéraux mais aussi, comme montré en III.2, s'ils établissent des liens entre les plans thématiques qu'adoptent les départements et comblent des vides existant entre eux.
82. La deuxième étape de la Stratégie fédérale est celle de la consultation. Les évaluations antérieures montrent que cette étape permet des apports importants tant des conseils consultatifs que de la population. Elles montrent aussi que le contenu d'un avant-projet de Plan peut chevaucher en partie celui d'un accord de gouvernement, ce qui réduit la crédibilité de la consultation, surtout s'il s'agit de mesures qui sont déjà en cours d'exécution.
83. La troisième étape de la Stratégie fédérale est celle qui va de l'adoption de la version finale des Plans à leur mise en œuvre. La mise en œuvre des Plans a été commentée ci-dessus en III.1. Elle montre que les pouvoirs publics n'ont pas (encore) accordé une priorité aux plans de développement durables malgré la création du Service public fédéral de programmation développement durable (SPP-DD) et des cellules de développement durable.
84. La quatrième et dernière étape va de la mise en œuvre au rapportage et comporte toutes les difficultés de collecte d'informations soulignées plus haut. L'expérience fédérale à cet égard peut aider les autres entités fédérées à trouver leur propre voie, notamment avec le soutien des méthodes développées dans le cadre de la Stratégie fédérale. Cette expé-

rience peut aussi constituer une source précieuse d'enseignements en vue de l'élaboration d'une Stratégie nationale.

85. Pour répondre à l'engagement international d'élaborer une Stratégie nationale de développement durable, le gouvernement fédéral a pris l'initiative d'organiser une *Conférence interministérielle de développement durable ad hoc*. Cette Conférence, qui a rassemblé l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés, a mis en place un processus de construction d'une Stratégie nationale de développement durable en deux phases. La première phase, accomplie en 2005, a élaboré un cadre de principes et de critères auxquels la Stratégie nationale devrait répondre. La deuxième phase, en cours depuis mi-2006, concerne la sélection des initiatives de coopération et le développement d'un ensemble d'indicateurs de développement durable.
86. Il existe une interdépendance entre toutes les améliorations du contenu des stratégies de coordination des politiques de développement durable et l'intérêt accordé par les acteurs à la mise en œuvre d'un développement durable. C'est notamment le cas pour le Parlement où, selon un avis du CFDD, "*une plus grande implication des membres du Parlement, en tant que représentants du peuple, peut offrir une plus large assise et plus d'autorité à la stratégie de développement durable*" (avis 2007a07, § 24). Dans cet esprit, le Plan 2000-2004 invitait le parlement à *tenir un débat annuel sur la prospective en matière de développement durable* (§ 773). Un tel débat sur la prospective n'a jamais eu lieu mais il reste à l'ordre du jour et pourrait accroître l'intérêt pour les enjeux d'un développement durable.

IV Scénarios de transformation des conditions de vie



87. Deux chemins ou scénarios de développement durable appelés **Pyramide** et **Mosaïque** sont proposés par le 4^e Rapport fédéral. Ils relient la situation actuelle aux objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2050 présentés au tableau 1. Ce sont des scénarios de développement durable pour deux raisons: d'une part, parce qu'ils atteignent des objectifs de développement durable, d'autre part, parce que tant les transformations des conditions de vie présentées ici (chapitre IV de la synthèse) que les politiques présentées au chapitre suivant (chapitre V) sont des applications des principes de développement durable.



88. Les cinq principes fondamentaux (présentés dans chacun des Rapports et Plans fédéraux précédents) sont utilisés ici comme critères de construction des scénarios. Pour chaque critère, les caractéristiques communes aux deux scénarios sont résumées dans la première colonne du tableau 3. La façon dont ils sont appliqués varie selon le type de contexte international et de progrès des connaissances qui domine chaque scénario. Elle est résumée dans les deux colonnes suivantes du tableau 3.



89. Chaque scénario remplit ainsi différemment ces critères et représente une façon parmi d'autres d'appliquer des principes de développement durable. Ces deux scénarios ne doivent donc pas être considérés comme deux possibilités extrêmes à prendre ou à laisser. Ce sont des réservoirs cohérents et ordonnés d'idées constructives et réalisables sur les évolutions possibles vers la concrétisation d'un développement durable. Ces évolutions varient d'un thème à l'autre, des combinaisons différentes sont donc imaginables entre les deux chemins scénarisés.



90. Les scénarios Pyramide et Mosaïque sont des images du futur contrastées dans plusieurs domaines. Sur le plan de la coopération internationale, **Pyramide** imagine un développement durable de type plus *top-down*, entraîné par un renforcement du système multilatéral à l'échelle internationale. **Mosaïque** envisage une réalisation des objectifs de développement durable (ODD) de type plus *bottom-up*, soutenue par le progrès d'instruments nationaux. Conformément à la définition (complète) d'un développement durable donnée par le Rapport Brundtland, les deux scénarios supposent tous les deux un dépassement des limites de type technique et organisationnel qui pèsent sur le potentiel de développement, mais avec des pondérations différentes. Dans **Pyramide**, ce développement est surtout marqué par un progrès de l'état des connaissances techniques, y compris celles applicables à une échelle nettement supérieure à celle d'un pays. Dans **Mosaïque**, ce développement est plus largement tourné vers les responsabilités et la maîtrise d'outils nationaux concernant l'état de l'organisation sociale, y compris les possibilités de changements de comportements et de modes de vie en société.

Tableau 3 - Caractéristiques des scénarios selon 5 critères de développement durable

Caractéristiques communes des deux scénarios	Caractéristiques spécifiques du scénario Pyramide 	Caractéristiques spécifiques du scénario Mosaïque 
Critère de responsabilité mondiale		
<p>Coopération des Etats à l'effort international pour un développement durable dans un esprit de "responsabilités communes mais différenciées".</p> <p>"Responsabilités différenciées" reconnues par des pays développés suite aux pressions de leurs sociétés sur l'environnement mondial et aux techniques et ressources financières dont ils disposent.</p>	<p>Coopération renforcée jusqu'à l'adoption de règles internationales pour réaliser les ODD en 2050, notamment dans le cadre de l'OMC et d'accords multilatéraux de type sociaux (OIT) et environnementaux.</p> <p>"Responsabilités différenciées" des pays développés transférées progressivement vers des partenariats mondiaux impliquant plus de responsabilités communes de tous les pays dans le cadre de nouveaux accords multilatéraux pour un développement durable.</p>	<p>Coopération prolongée pour réaliser les ODD en 2050 mais avec peu de transfert supplémentaire de souveraineté des Etats au niveau international et peu d'amélioration du fonctionnement des instruments multilatéraux.</p> <p>"Responsabilités différenciées" reconnues par des pays développés de plus en plus nombreux accroissant leur aide au transfert de techniques écologiquement rationnelles et à la création d'infrastructures et de capacités dans des partenariats bilatéraux pour un développement durable.</p>
Critère d'intégration des composantes du développement		
<p>Amélioration des capacités des êtres humains (niveau de vie, santé, connaissances) et accès de tous à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.</p> <p>Poursuite des efforts de l'UE pour mettre en œuvre sa Stratégie de développement durable interne et externe et pour intégrer les trois composantes du développement.</p>	<p>Progrès des connaissances sur l'état des techniques mis au service d'une croissance plus intensive en capital physique et basée sur l'accroissement de la productivité du travail.</p> <p>Stratégies nationales des pays européens pour réaliser les ODD en 2050 pleinement basées sur la Stratégie de développement durable de l'Union européenne.</p>	<p>Progrès des connaissances sur l'organisation sociale mis au service d'une croissance plus intensive en travail et basée sur l'accroissement de la productivité du capital physique.</p> <p>Stratégies nationales des pays européens pour réaliser les ODD en 2050 basées principalement sur un développement endogène des stratégies, des potentialités et des demandes locales.</p>
Critère d'équité inter- et intragénérationnelle		
<p>Accroissement progressif de l'équité dans la satisfaction des besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes (intragénérationnelle) et futures (inter-générationnelle).</p> <p>Intra-: satisfaction progressive des besoins fondamentaux des générations en vie atteignant au moins un niveau de vie minimal décent pour tous en 2050.</p> <p>Inter-: anticipation progressive des besoins fondamentaux du futur dans la gestion actuelle des capitaux du développement.</p>	<p>Intragénérationnel: accès de tous à un niveau de vie minimal décent, avec une dispersion qui reste importante autour de la moyenne des niveaux de vie et d'éducation.</p> <p>Intergénérationnel: anticipation des besoins des générations à venir dans la soutenabilité de la gestion des finances publiques saines et des ressources matérielles (productivité de l'énergie multipliée par un facteur 4,2).</p>	<p>Intragénérationnel: accès de tous à un niveau de vie minimal décent, avec une faible dispersion autour de la moyenne des niveaux de vie et d'éducation.</p> <p>Intergénérationnel: anticipation des besoins des générations à venir dans la soutenabilité de la gestion des finances publiques et des ressources matérielles (productivité de l'énergie multipliée par un facteur 4,6).</p>

Caractéristiques communes des deux scénarios	Caractéristiques spécifiques du scénario Pyramide 	Caractéristiques spécifiques du scénario Mosaïque 
Critère de précaution et de reconnaissance de l'incertitude		
Accélération de politiques de transition portant sur les progrès techniques et les changements de comportements pour prévenir la dégradation de l'environnement, malgré les incertitudes demeurant sur le niveau du risque de dommages graves ou irréversibles.	Accélération de l'exploration du progrès technique pour réaliser les ODD en 2050 afin de réduire l'incertitude demeurant sur ce potentiel, notamment dans le secteur de l'industrie.	Accélération de l'exploration du potentiel de changement de modes de vie et de comportements pour réaliser les ODD en 2050, afin de réduire l'incertitude demeurant sur ce potentiel (p. ex. les glissements possibles entre voiture individuelle et transports publics).
Critère de participation de la société civile		
Participation de la société civile qui prend une part active à la préparation et à la mise en œuvre des décisions concernant les ODD à l'horizon 2050.	Primauté des actions internationales. La société civile forme des réseaux internationaux – souvent même mondiaux – et met en place des actions internationales.	Primauté des actions locales. La société civile investit moins dans des réseaux internationaux que dans la réalisation des ODD dans son propre entourage.

91. Les scénarios **Pyramide** et **Mosaïque** concernent les quatre sous-systèmes du système sociétal dont l'état et les tendances actuels ont été présentés aux chapitres II: *société et modes de consommation, société et modes de production, énergie* et, enfin, *alimentation*. Les scénarios portant sur les deux sous-systèmes transsectoriels sont regroupés dans la section IV.1 ci-dessous. Leurs aspects concernant spécifiquement les sous-systèmes *énergie* et *alimentation* sont exposés en IV.2 et IV.3.

IV.1 Changements de consommation, de production et de société



92. Dans les deux scénarios, le mouvement d'individualisation qui a caractérisé l'évolution de la société au cours des 30 dernières années se prolonge au cours du XXI^e siècle. Il influence les modes de consommation et plusieurs évolutions démographiques dans les deux scénarios: croissance faible de la taille de la population, vieillissement de la population et diminution de la taille des ménages. Cette tendance à la réduction est toutefois renversée vers 2030 dans **Mosaïque**, en liaison avec les changements de comportement en faveur d'un développement durable.



93. La diversité culturelle de la population belge s'accroît dans les deux scénarios non seulement sous l'effet de ce mouvement d'individualisation mais aussi en raison d'une migration croissante. **Pyramide** est toutefois caractérisé par une plus grande part de migration légale et une plus faible part de migration illégale que **Mosaïque**, étant donné la plus grande difficulté à réguler la migration au niveau international dans **Mosaïque**.

94. Les ODD constituent néanmoins des objectifs communs et les modes de consommation évoluent dans les deux scénarios de façon à réduire les pressions qu'ils exercent sur le capital humain et sur le capital environnemental. Les consommateurs soutiennent de façon croissante le projet de développement durable, en particulier les plus jeunes qui ont reçu une éducation imprégnée de la nécessité de changer les modes de consommation et de production non durables. Cette évolution est facilitée par une élévation du niveau de vie et des possibilités d'accès collectif aux biens et services durables. Elle présente cependant des différences d'un scénario à l'autre.



95. Dans **Pyramide**, les consommateurs sont fortement influencés par l'offre de produits que le progrès technique a rendu durables. Ils continuent à acheter régulièrement de nombreux biens et à renouveler régulièrement ces biens caractérisés par leur taux élevé de recyclabilité et leur grande éco-efficacité. Leurs besoins de mobilité, qui continuent à croître, sont satisfaits par des voitures éco-efficaces et un recours croissant aux transports en commun. Les consommateurs adoptent une alimentation plus saine, plus riche en fruits et légumes et plus pauvre en viande, grâce aux progrès faits au niveau de l'offre de produits alimentaires.



96. Dans **Mosaïque**, le moteur des changements se situe plus du côté de la demande des consommateurs qui organisent leurs modes de vie de façon à contribuer à la réalisation des ODD et qui influencent ainsi l'offre de produits. Leur demande s'oriente vers des biens réparables et recyclables ainsi que vers des services pouvant allonger la durée de vie des biens régulièrement. Ils privilégient les formes d'habitat collectif. Leurs besoins de mobilité restent stables et sont satisfaits par un recours très élevé aux transports en commun permis par une implantation géographique des zones d'habitat, de loisirs et de travail plus adaptée. Ils utilisent par conséquent moins la voiture. Les consommateurs changent leurs habitudes alimentaires. Ils mangent de plus en plus de fruits et légumes et de moins en moins de viande, en privilégiant les aliments peu transformés et les productions locales.

97. Pour atteindre les ODD, il faut également changer les modes de production. L'évolution vers une économie de la connaissance, qui est encouragée au niveau européen, est mise au service du projet de développement durable. L'éducation et la Recherche et développement doivent intégrer les enjeux d'un développement durable pour que le progrès des connaissances permette de changer les modes de production non durables. Dans les deux scénarios, les modes de production changent de façon à améliorer la qualité et la productivité de chaque facteur de production (biens d'équipement, travail, ressources naturelles), mais de façon différente et dans des proportions différentes.

98. Biens d'équipement: dans les deux scénarios, les investissements qui constituent le capital physique sont effectués de façon à réduire les pressions négatives qu'exercent les modes de production sur les capitaux humain et environnemental. La dynamique internationale étant plus forte dans **Pyramide** que dans **Mosaïque** et le progrès technique étant plus rapide, ils génèrent des investissements en biens d'équipement plus élevés dans Pyramide que dans Mosaïque. Pyramide est donc un scénario plus intense en capital, dont la productivité du capital s'accroît moins vite que dans Mosaïque mais dont la productivité du travail augmente plus rapidement.



99. Travail: dans les deux scénarios, la santé et la sécurité sur les lieux de travail sont renforcées pour améliorer la qualité de l'emploi. Dans **Pyramide**, le marché du travail est caractérisé par une grande flexibilité du travail et des salaires. Cette flexibilité permet de créer de l'emploi pour tous les travailleurs, y compris les moins qualifiés, mais la part de la population ayant un niveau de qualification très élevé est plus importante dans Pyramide que dans Mosaïque. Le marché du travail y exige une grande capacité d'adaptation des travailleurs. Dans **Mosaïque**, le fonctionnement du marché du travail est plus stable. La stabilité et la sécurité de l'emploi sont privilégiées pour favoriser l'accumulation et la transmission des connaissances au sein d'une même entreprise. Les écarts salariaux sont moins grands que dans Pyramide. Ces évolutions des marchés du travail expliquent aussi que la productivité du travail augmente un peu moins rapidement dans Mosaïque que dans Pyramide (mais la productivité du capital augmente plus rapidement, comme indiqué au point précédent).



100. Ressources naturelles: les deux scénarios connaissent une même amélioration de la productivité des matières premières. Le taux de croissance de la productivité de l'énergie (l'éco-efficacité énergétique) est quant à lui un peu plus élevé dans le scénario Mosaïque que dans le scénario Pyramide. Dans **Pyramide**, l'amélioration de la productivité de l'énergie et des matières premières est largement due au progrès technique et au développement de l'*économie circulaire*, ou *écologie industrielle*, qui vise à faire circuler les matières et l'énergie en boucle comme dans un écosystème. Dans **Mosaïque**, elle repose surtout sur les progrès en organisation sociale favorisant des changements de comportement et sur le développement de l'*économie de la fonctionnalité*, aussi connue sous le nom de *systèmes produits-services*, qui vise à répondre aux besoins des individus par des services liés à un bien, ou venant s'ajouter à un bien, plutôt que par le bien lui-même.



IV.2 Transformation du système énergétique

101. Dans les deux scénarios, le système énergétique est transformé pour atteindre les ODD, en particulier pour donner accès à l'énergie à tous les individus et limiter le réchauffement climatique à 2°C au-dessus des températures pré-industrielles. Cette limitation est obtenue grâce à une évolution des modes de production et de consommation de l'énergie réduisant les émissions nationales de GES de plus de 70 % entre 1990 et 2050.
102. Cette perspective pour 2050 a été développée dans le 4^e Rapport fédéral avec le même modèle comptable et les mêmes hypothèses de base que ceux de l'étude du Bureau fédéral du Plan: *La politique climatique post-2012: analyse de scénarios de réduction d'émissions aux horizons 2020 et 2050* (2006), elle-même réalisée à partir du 3^e Rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).



a. Consommation d'énergie

103. Dans les deux scénarios, la consommation d'énergie mondiale diminue. Néanmoins, celle des pays en développement augmente de façon à y accélérer le développement humain et y éradiquer la pauvreté. En Belgique, la diminution de la consommation d'énergie finale est due à une amélioration des rendements énergétiques des appareils consommant de l'énergie et à des changements de comportements. Dans **Pyramide**, l'amélioration des rendements joue un plus grand rôle dans cette diminution que les changements de comportement, et vice-versa dans **Mosaïque**.
104. Dans l'industrie, des sauts technologiques majeurs sont nécessaires pour atteindre les améliorations de rendement nécessaires dans **Pyramide**. Dans **Mosaïque**, un progrès technique plus modéré est combiné à des changements de mode de production et de consommation pour atteindre ces améliorations.
105. Dans le secteur du transport, les voitures deviennent plus éco-efficaces et, suite à des changements de comportement, la part modale des transports publics pour les passagers augmente dans les deux scénarios. Mais **Pyramide** connaît une augmentation du trafic de passagers et fait appel au progrès technique pour compenser l'augmentation de ce trafic, tandis que **Mosaïque** est caractérisé par une stabilisation du trafic des passagers liée à des changements de comportement très importants et une part modale des transports publics plus grande que dans Pyramide.



106. Dans le secteur du logement, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments est très élevée dans les deux scénarios. Cette amélioration est due à la construction de très nombreux nouveaux bâtiments répondant à la norme d'isolation K20 et à la rénovation des autres bâtiments pour qu'ils respectent en 2050 la norme d'isolation K30.

b. Production d'énergie

107. Dans les deux scénarios, les mêmes sources d'énergie primaire sont exploitées en Belgique. La part des énergies fossiles dans l'approvisionnement en énergie reste élevée, à un niveau d'environ 65 %. La part de l'énergie nucléaire est annulée par la fermeture des centrales nucléaires prévue dans la loi sur la sortie du nucléaire. Les énergies renouvelables, principalement éolienne et solaire, fournissent le complément d'environ 35 % de l'approvisionnement en énergie primaire. L'utilisation de biomasse est limitée pour ne pas aggraver la pression de l'agriculture sur les sols et les zones naturelles.

108. La production d'électricité (qui provient de la transformation d'énergie primaire en énergie finale) repose dans les deux scénarios de façon croissante sur les énergies renouvelables (éolienne et solaire photovoltaïque). Cette production d'électricité permet de produire de l'hydrogène qui est utilisé de façon croissante dans le transport et dans les systèmes de chauffage. Dans **Pyramide**, la production d'électricité est organisée de façon très centralisée et les importations d'électricité et d'hydrogène y sont plus importantes que dans **Mosaïque**. Dans ce dernier scénario, la production d'électricité est plus décentralisée et les systèmes de cogénération sont plus répandus.



IV.3 Transformation du système alimentaire



109. Dans les deux scénarios, le système alimentaire est transformé de façon à donner accès à une nourriture saine et suffisante à tous les individus, tout en limitant les pollutions de l'atmosphère, de l'eau et des sols et en stabilisant le taux d'extinction des espèces vivantes au niveau du taux d'extinction naturel. Tant les modes de consommation alimentaire que les modes de production alimentaire connaissent donc de profonds changements.

a. Consommation alimentaire

110. Pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD), les fruits, les légumes et les céréales occupent progressivement une plus grande place dans l'alimentation tandis que la viande et les protéines animales voient leur part se réduire fortement en moyenne. Par rapport à la situation actuelle, cette évolution signifie une réduction significative de la part des protéines animales dans les pays industrialisés et son accroissement dans les pays en développement.



111. En Belgique, les modes alimentaires évoluent différemment dans les deux scénarios. Dans **Pyramide**, grâce aux progrès réalisés dans l'offre, la consommation alimentaire répond mieux aux recommandations nutritionnelles. Les consommateurs font leurs achats dans les grandes surfaces où ils trouvent de nombreux produits transformés et d'aliments fonctionnels répondant à des normes nutritionnelles et environnementales strictes. Les déchets liés à l'alimentation sont gérés par des entreprises spécialisées. Dans **Mosaïque**, les consommateurs modifient leurs habitudes alimentaires. Ils

privilégient les produits frais, saisonniers et cultivés localement. Les consommateurs privilégient les marchés locaux pour faire leurs achats alimentaires. Ils veillent à réduire leur production de déchets alimentaires.

b. Production alimentaire

112. Au niveau mondial, les modes de production agricole sont transformés, d'une part, pour mieux répondre aux besoins alimentaires de la population nationale notamment dans les pays en développement et, d'autre part, pour réduire les pressions exercées sur l'environnement. Dans les deux scénarios, les techniques de l'agriculture biologique sont très largement répandues dans les pays en développement.



113. Dans **Pyramide**, les pays industrialisés comme la Belgique voient coexister l'agriculture biologique avec une agriculture très intensive en intrants agricoles faisant appel à des technologies respectueuses de l'environnement. Les recherches sur les biotechnologies et les nanotechnologies dans l'agriculture sont très poussées. Ces techniques sont progressivement appliquées dans un cadre très strict, transparent et contrôlé, veillant à l'application du principe de précaution. Dans **Mosaïque**, la pratique de l'agriculture biologique est adoptée en Belgique où ses rendements sont améliorés grâce à la recherche, aux réseaux locaux et au nombre croissant d'expérimentations.



114. En matière de production alimentaire, l'industrie doit aussi s'adapter pour contribuer aux ODD. Dans **Pyramide**, les entreprises investissent massivement dès 2010 dans la fabrication d'aliments préparés ayant une valeur nutritionnelle élevée et dans les aliments fonctionnels. Etant donné le coût des recherches et du marketing, les entreprises continuent à se regrouper et à se spécialiser dans les domaines dans lesquels elles ont un avantage comparatif. Dans **Mosaïque**, les grandes marques de production et de distribution alimentaires sont petit à petit délaissées par les consommateurs qui préfèrent les produits locaux achetés dans des magasins de proximité. Les grandes entreprises changent leur structure de distribution et/ou laissent la place à un ensemble de petites et moyennes entreprises locales travaillant avec les agriculteurs et les éleveurs locaux.

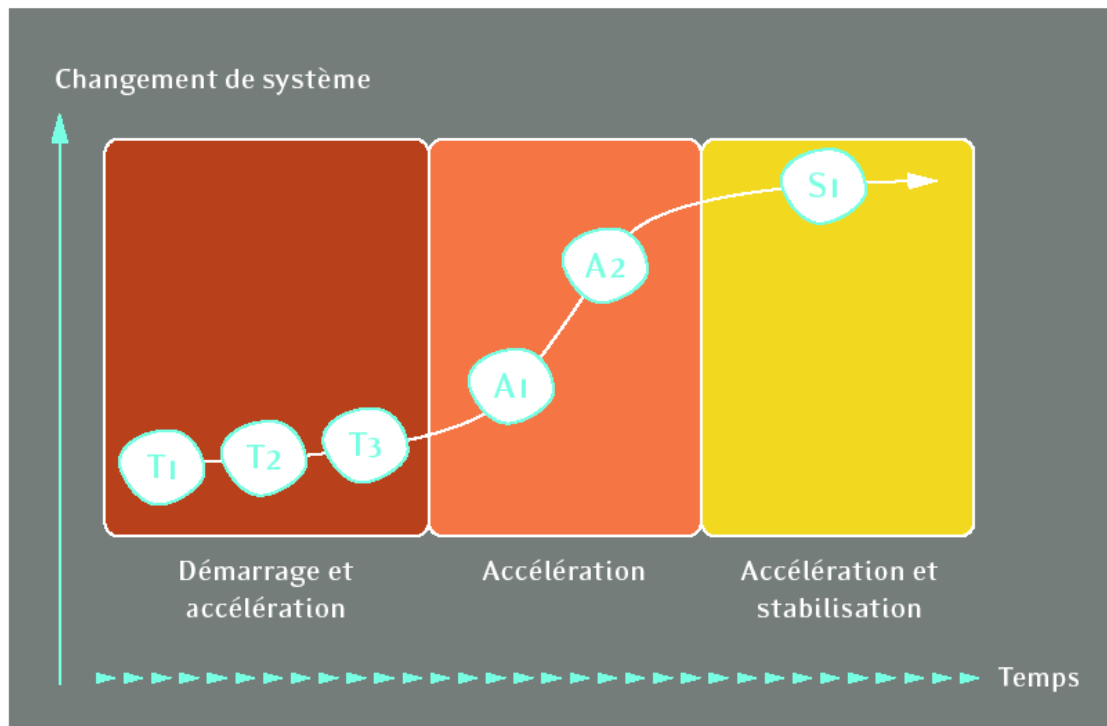


V Scénarios de politique de transition

115. L'application des cinq principes fondamentaux (présentés dans chacun des Rapports et Plans fédéraux précédents), utilisée comme critère de scénarisation de la transformation des conditions de vie au point précédent, sert également de cadre opérationnel à l'élaboration des politiques de transition présentées ici pour réaliser cette transformation. Ces principes sont brièvement rappelés dans la section V.1. Les scénarios de politique de transition de Pyramide et Mosaïque à moyen terme (2008-2010) et à très long terme (2011-2050) sont ensuite exposés dans les sections V.2 et V.3. Ils concernent les 4 sous-systèmes *société et modes de consommation, société et modes de production, énergie* et, enfin, *alimentation*, mais ils sont synthétisés selon quatre grands axes transversaux de la politique de développement durable: le *soutien de la politique internationale*, la *coordination de la politique fédérale*, l'*encouragement de la responsabilité sociétale des producteurs* et, enfin, l'*encouragement de la responsabilité sociétale des consommateurs*.

V.1 Principes globaux pour une politique de développement durable

116. La transition vers un développement durable nécessite des politiques fondées sur l'application des 5 principes d'un développement durable:
- le *principe des responsabilités communes à tous les pays mais différenciées des pays industrialisés* en promouvant à la fois des engagements internationaux ambitieux et en veillant à mener une politique nationale effective;
 - le *principe d'équité inter- et intragénérationnelle* en se préoccupant tant des enjeux de court terme que de ceux de long terme;
 - le *principe d'intégration* des composantes sociale, environnementale et économique des politiques en veillant à élaborer les politiques de façon intégrée et en les reliant les unes aux autres;
 - le *principe de précaution* en menant des contrôles internes et externes des stratégies de développement pour réduire les incertitudes sur les effets des politiques;
 - le *principe de participation* en appelant à la participation et à la responsabilité de toutes les parties prenantes.

Figure 6 - Etapes du processus de transition

117. La transition vers un développement durable peut être décomposée en 3 phases: une phase de démarrage, une phase d'accélération et une phase de stabilisation (voir figure 6). Dans les deux scénarios de développement durable présentés dans le Rapport, la phase de démarrage se situe autour de 1987, avec la publication du rapport Brundtland, et la fin de la phase de stabilisation, qui marque la fin de la période de transition, est située en 2050, année au cours de laquelle les ODD auront dû être réalisés.
118. Le passage d'une phase à l'autre se situe à un moment différent selon l'évolution de chaque problématique, mais il peut être relié à la politique internationale. C'est ainsi que deux dates charnières ont été choisies comme points de repère autour desquels s'articulent ces changements.
119. L'année 2011, pour le passage de la phase de démarrage à la phase d'accélération, correspond au lancement du cadre de programmes à 10 ans décidé dans le Plan de Johannesburg (*10 Years Framework Program* ou 10YFP) pour changer les modes de consommation et de production non durables au niveau international.
120. L'année 2021, pour le passage de la phase d'accélération à la phase de stabilisation, correspond non seulement à la fin du 10YFP mais aussi au renforcement des objectifs climatiques de l'Union européenne.
121. Ces deux dates structurent la présentation des politiques à mener pour changer les modes de consommation et de production et transformer les systèmes énergétique et alimentaire de façon à ce qu'ils contribuent aux ODD.


V.2 Vision de la politique de transition 2008-2010

122. La politique de transition du gouvernement fédéral entre 2008 et 2010 devrait soutenir le projet de développement durable au niveau international, coordonner la politique fédérale et aider les producteurs et les consommateurs à prendre davantage leurs responsabilités dans la transition vers un développement durable.


a. Soutenir la politique internationale

123. La Belgique devrait contribuer activement à la définition et à l'adoption, à la Commission du développement durable des Nations unies, du cadre de programmes à 10 ans sur le changement des modes de consommation et de production non durables décidé dans le Plan de Johannesburg (*10 Years Framework Program* ou 10YFP). Elle devrait aussi s'impliquer dans les négociations visant à aboutir à une politique climatique mondiale après 2012. En matière d'alimentation, elle devrait relier la problématique de l'agriculture à celle de l'alimentation et promouvoir la souveraineté alimentaire. Elle devrait utiliser l'opportunité d'être à la présidence du Conseil de l'Union européenne en 2010 pour faire progresser ces politiques de production et de consommation durable. Enfin, le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les questions de consommation et de production, d'énergie et d'alimentation durables soient bien intégrées dans les projets de coopération au développement qu'il finance.

b. Coordonner la politique fédérale

-  124. La coordination de la politique fédérale devrait être renforcée grâce à l'adoption, dans le *Plan fédéral de développement durable 2009-2012*, d'un ensemble d'objectifs de développement durable auxquels les différents plans thématiques pourraient être reliés. En matière de consommation et de production, la mise en œuvre effective des engagements pris dans les Plans fédéraux de développement durable précédents devrait être une priorité. Pour transformer les systèmes énergétique et alimentaire, la Belgique devrait renforcer la cohérence entre les diverses institutions chargées de définir et de gérer ces systèmes. En matière d'énergie, l'adoption d'un plan national de mobilité durable devrait également être une priorité. En matière d'alimentation, le gouvernement fédéral devrait lancer un processus de définition d'un plan à 10 ans sur l'alimentation durable à partir du Plan national nutrition et santé existant.

c. Encourager la responsabilité sociétale des producteurs

-  125. En matière de responsabilité sociétale des producteurs (RSP, appellation choisie afin de mettre en évidence non seulement la responsabilité des employeurs en matière de développement durable mais aussi celle des employés ou travailleurs), le gouvernement fédéral devrait veiller à mettre œuvre le plan d'action qu'il a adopté en la matière en 2007, tout en établissant un dialogue étroit avec les entreprises et leurs représentants. Il devrait aussi promouvoir la RSP pour transformer le système énergétique et le système alimentaire. Des actions portant sur la diffusion d'information vers les professionnels de ces secteurs, l'encadrement de la publicité et la mise en place de partenariats de développement durable devraient être promues.

d. Encourager la responsabilité sociétale des consommateurs



126. Parallèlement au concept de RSP, le gouvernement devrait encourager la responsabilité sociétale des consommateurs (RSC) car des changements sont nécessaires dans le chef de ces deux grandes catégories d'acteurs pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD). Le gouvernement fédéral devrait préparer un plan à 10 ans sur la RSC avec tous les acteurs concernés pour progresser de façon concertée sur ce sujet entre 2011 et 2021. La responsabilité des consommateurs dans les systèmes énergétique et alimentaire devrait être encouragée grâce à des actions d'information, de sensibilisation et d'éducation régulières et cohérentes, notamment celles déjà prévues dans le cadre de différents accords ou plans.

V.3 Vision de la politique de transition 2011-2050



127. A partir de 2011, les politiques à mener varient en partie dans chaque scénario car le contexte politique international y évolue différemment. Dans **Pyramide**, la communauté internationale prend conscience de l'urgence de travailler ensemble pour faire face aux problèmes mondiaux (changements climatiques, pauvreté, migration etc.) et un nombre croissant de responsabilités communes sont établies au niveau international. Dans **Mosaïque**, les Etats souhaitent préserver leur souveraineté nationale pour atteindre les ODD. Des accords mondiaux sont plus difficiles à négocier et les responsabilités différenciées sont davantage assumées que les responsabilités mondiales.



128. Pour accélérer la transition vers un développement durable, le gouvernement fédéral devrait poursuivre les actions entreprises avant 2011 et les étendre de façon à impliquer plus d'acteurs, à relier plus de domaines et à appliquer un ensemble plus complet d'instruments. Dans cette optique, de nombreux plans d'actions à 10 ans permettant de progresser vers les ODD devraient être définis et adoptés. Le gouvernement fédéral devrait aussi évaluer régulièrement leur mise en œuvre et leur effectivité par rapport à la réalisation des ODD.

a. Soutenir la politique internationale



129. En matière de politique internationale, **Pyramide** est caractérisé par le fait que le projet de développement durable est progressivement placé très haut parmi les priorités des Nations unies et de l'Union européenne. La Belgique devrait négocier pour que des normes sociales et environnementales soient adoptées dans le cadre du commerce international, notamment au niveau des biens alimentaires. Elle devrait aussi négocier des objectifs ambitieux de réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre (GES), applicables également au transport international. Dans **Mosaïque**, la dynamique internationale sur le projet de développement durable est moins forte. La Belgique devrait donc, dans ce scénario, investir moins d'efforts dans la négociation multilatérale et travailler de façon plus bilatérale pour promouvoir des modes de consommation et de production durables, y compris dans les systèmes énergétique et alimentaire.



b. Coordonner la politique fédérale

130. La nécessité de changer les modes de consommation et de production non durables devrait progressivement être intégrée dans toutes les politiques concernées par cet objectif, notamment dans la politique d'entreprises, la politique de produits, la politique



d'emploi et la politique de production et de consommation. Un ensemble de lignes directrices devraient servir de guide à cette intégration et pourraient être définies et promues dans un *Plan fédéral de développement durable*. Dans **Pyramide**, ces lignes directrices insisteraient notamment sur l'adoption de mesures favorables au progrès technologique, sur la nécessité de favoriser des accords européens ou internationaux et sur le besoin de travailler avec les acteurs internationaux. Dans **Mosaïque**, elles mettraient l'accent sur l'adoption de mesures favorables à un changement de l'organisation sociale, sur la nécessité d'agir au niveau local et d'impliquer les acteurs locaux.



131. En ce qui concerne l'énergie, la politique énergétique devrait être coordonnée dans un plan national de l'énergie dans les deux scénarios. Ce plan devrait être développé en synergie avec d'autres plans sectoriels tels que ceux du secteur transport et du secteur logement. En ce qui concerne l'alimentation, un plan à 10 ans pour une alimentation durable devrait être adopté et mis en œuvre. Ce plan devrait prendre le relais du Plan nutrition et santé 2005-2010 et mettre l'accent non seulement sur les liens entre les modes alimentaires et la santé mais aussi sur les liens entre les modes alimentaires et l'environnement.



132. La politique de recherche et développement devrait alimenter plus directement la politique fédérale pour changer les modes de consommation et de production non durables, transformer le système énergétique et le système alimentaire. Dans **Pyramide**, les travaux de recherche et développement mettant l'accent sur le progrès technique seraient très fortement soutenus, tandis que dans **Mosaïque**, ce sont les projets axés sur les sciences humaines et les changements de comportement qui seraient encouragés.

c. Encourager la responsabilité sociétale des producteurs



133. En matière de responsabilité sociétale des producteurs (RSP), le gouvernement fédéral devrait adapter un nouveau plan à 10 ans sur la RSP sur la base d'une évaluation des progrès réalisés et des obstacles à surmonter rencontrés dans la politique de RSP menée avant 2011. Dans **Pyramide**, le gouvernement fédéral utiliserait largement des outils et des campagnes définies au sein d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Dans **Mosaïque**, le gouvernement fédéral travaillerait davantage avec des organisations locales pour mener ses campagnes d'information et de sensibilisation. Il adapterait par ailleurs davantage ses campagnes d'information aux activités spécifiques développées en Belgique. Dans le domaine de l'énergie, des actions de RSP seraient surtout menées avec les professionnels de l'ensemble des industries. Dans le domaine de l'alimentation, des actions de RSP seraient menées avec les industriels de l'alimentation, les agriculteurs et le secteur horeca.

d. Encourager la responsabilité sociétale des consommateurs



134. En matière de responsabilité sociétale des consommateurs, le gouvernement fédéral devrait également adopter un plan à 10 ans pour orienter son action et celle des consommateurs et de leurs représentants. Ce plan devrait mettre l'accent sur l'éducation et l'information pour changer les modes de consommation non durables et encourager la participation des associations de consommateurs. L'adoption d'un accord de coopération avec les Communautés devrait être une priorité pour que les systèmes éducatifs intègrent dans leurs programmes la nécessité de changer les modes de consommation et de production non durables, de promouvoir un système énergétique durable ainsi

qu'un système alimentaire durable. Dans **Pyramide**, le gouvernement fédéral mettrait davantage l'accent sur la dimension mondiale des modes de consommation et de production et travaillerait surtout avec des organisations internationales, tandis que dans **Mosaïque**, il favoriserait les actions mettant en évidence les possibilités d'action locale et le travail des organisations locales.

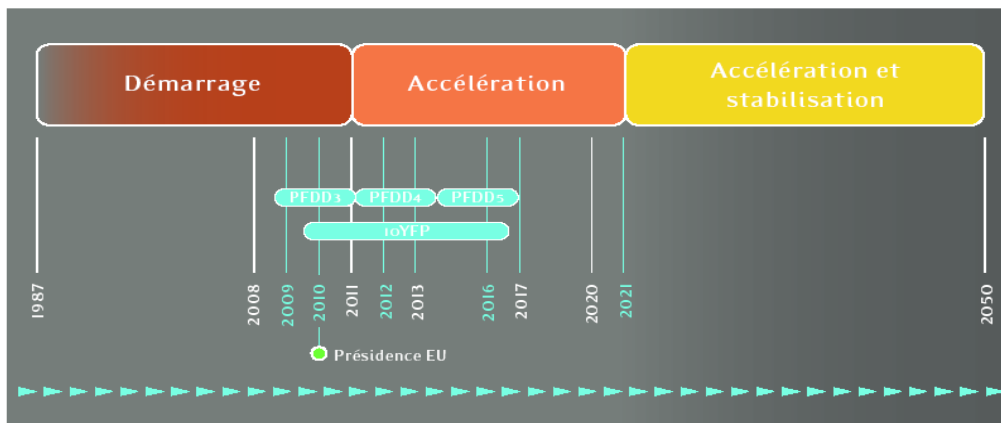
VI Recommandations

135. Les tendances observées, l'évaluation de la politique fédérale de développement durable et l'exercice de prospective réalisés dans le Rapport sur 4 thèmes (*société et modes de consommation, société et modes de production, énergie et, enfin, alimentation*) amènent à trois types de recommandations à l'attention des décideurs en général et du gouvernement fédéral en particulier. Le premier (voir VI.1) porte sur la manière de prendre les décisions et d'établir une politique de développement durable. Le deuxième (voir VI.2) porte sur les thèmes transversaux de la consommation et de la production. Et le troisième (voir VI.3) porte sur les quatre thèmes plus particulièrement traités dans le Rapport.

VI.1 Actions concernant la politique à long terme

- ODD** 136. Pour situer dans une perspective de transition à long terme vers un développement durable le travail de planification sur le développement durable, il est recommandé de:
- i définir un nombre suffisamment élevé d'objectifs de développement durable (ODD) à long terme (le Rapport propose 2050) dans les domaines sociaux, environnementaux et économiques. Les ODD présentés dans la partie 1 du Rapport peuvent servir de point de départ à cette définition;
 - ii améliorer ces ODD dans le cadre d'un débat sociétal sur l'avenir de notre société, avec les parties prenantes et le public, pour accroître la participation de la société à la réalisation de ces ODD;
 - iii définir des politiques pour réaliser ces ODD en leur appliquant l'*Evaluation de l'impact des décisions sur le développement durable* (EIDDD), y compris l'évaluation de leurs incidences sur l'ensemble du cycle de vie des biens et services sur lesquels portent ces politiques;
 - iv freiner la prolifération de plans thématiques sans procédure de suivi, ni d'actualisation et détachés du contexte de la politique fédérale; relier les différents plans thématiques existants aux ODD, de façon à renforcer les synergies et la cohérence entre ces différents plans thématiques;
 - v diviser en étapes intermédiaires la période entre le présent et le "long terme" (le Rapport propose 2050) de façon à pouvoir anticiper la logique et les phases (démarrage, accélération, stabilisation) des processus de transition. De tels processus rendent possible des changements structurels;
 - vi anticiper les moments charnières et saisir les opportunités pour passer de la phase de démarrage à la phase d'accélération du processus de transition (voir figure 7) tant en Belgique que sur la scène internationale (par ex. au moment de la présidence de l'Union européenne en 2010) pour entraîner d'autres Etats membres dans une phase d'accélération vers un développement durable;
 - vii soutenir, en particulier, les négociations en 2010 et 2011 sur le cadre décennal de programmes des Nations unies pour changer les modes de consommation et de production non durables, afin d'accélérer ce changement au niveau international.

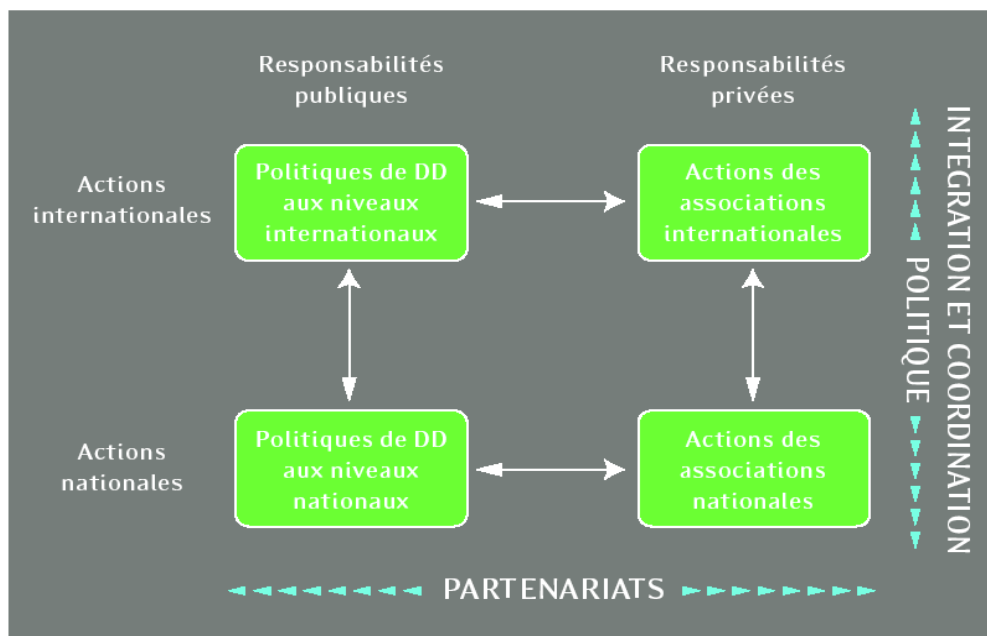
Figure 7 - Moments charnières



137. Pour soutenir et alimenter les efforts du Parlement, qui a récemment complété l'article 7 de la Constitution comme suit *"Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations"* ainsi que les efforts des Gouvernements dans l'application de cet article, il est recommandé de:
- i promouvoir l'accès des parlementaires aux documents (Rapports, Plans, avis) publiés dans le cadre de la Loi fédérale sur le développement durable;
 - ii encourager les travaux transdisciplinaires sur les évolutions à long terme de thèmes prioritaires, comme les modes de consommation et de production durables, l'énergie et l'alimentation;
 - iii promouvoir, au niveau des instances gouvernementales et parlementaires, des débats bien documentés concernant la prospective à long terme;
 - iv intégrer les apports de la prospective dans les travaux préparatoires sur la Stratégie nationale de développement durable qui sera élaborée en coopération avec les Régions et Communautés.
138. Pour poursuivre le rôle de pionnier de la Belgique au sein de la communauté internationale en matière de développement durable, en prenant ou en soutenant pleinement des initiatives supranationales où, à défaut, des actions bilatérales, il est recommandé de:
- i prendre une part particulièrement active aux engagements internationaux que la Belgique a pris dans les domaines des modes de consommation et de production durables, de l'énergie et de l'alimentation en informant régulièrement la population de cette activité;
 - ii défendre au niveau international des accords comprenant des objectifs de développement durable, suffisamment précis pour accroître la coopération internationale et légitimer la politique intérieure les concernant (par ex. les Objectifs de Kyoto);
 - iii charger des hauts fonctionnaires de missions précises sur le développement durable dans les négociations internationales, relier ces missions à celles concernant la coopération au développement et aux activités des cellules de développement durable concernées;
 - iv accroître l'équilibre entre les aspects sociaux, environnementaux et économiques des questions traitées par les institutions internationales, de même que la cohérence et la coordination de leurs actions de développement durable et de développement (voir figure 8);

- v stimuler des partenariats avec les parties prenantes qui travaillent au niveau national et international et encourager ces parties prenantes à mieux intégrer et coordonner leurs actions.
139. Pour prendre en considération les aspects financiers intergénérationnels de la politique de développement durable au-delà de la question des pensions, il est recommandé de:
- i encourager les travaux nécessaires à la quantification des impacts sur les finances publiques des politiques de réalisation d'objectifs de développement durable (ODD, comme ceux du Comité d'étude sur le vieillissement) et des coûts associés au report de certaines mesures politiques ou à l'inaction concernant ces ODD;
 - ii intégrer ces évaluations dans les évaluations d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD).
140. Pour améliorer le *monitoring* et l'évaluation de la politique de développement durable, il est recommandé de:
- i organiser un atelier interdépartemental sur la question des mesures Non documentées et/ou Sans suite débouchant sur une liste d'actions visant la réduction progressive de leur nombre à zéro;
 - ii prévoir les modalités de *monitoring* et d'évaluation dans la phase de planification, y compris celles permettant d'adapter régulièrement la politique et de l'améliorer après des phases de prospective et de réflexion;
 - iii définir et publier régulièrement un ensemble d'indicateurs de développement durable décrivant la situation des conditions de vie et l'avancement des politiques publiques dans le cadre de la Loi fédérale sur le développement durable. Cet ensemble d'indicateurs de développement durable devrait notamment servir à alimenter les débats lors de l'enquête publique sur l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable.

Figure 8 - Actions sociétales et politiques pour un développement durable



VI.2 Actions sur les modes de consommation et de production



141. Pour changer les modes de consommation et de production non durables, en vue, notamment, de réduire les risques budgétaires à long terme, il est recommandé de:
- i intégrer dans le chapitre "consommation et production durables" du *Plan fédéral de développement durable 2009-2012* un cadre de référence commun aux nombreux plans et autres travaux fédéraux concernant le changement des modes de consommation et de production non durables en Belgique et en dehors de la Belgique; veiller à ce que ce cadre montre leurs liens d'interdépendance et de complémentarité et les relie notamment aux plans de l'Union européenne et des Nations unies en la matière;
 - ii collecter, actualiser et traiter de façon régulière les données permettant de suivre les différents modes de consommation et de production non durables et leurs impacts via l'empreinte écologique et les comptes satellites. Les données et indicateurs relatifs aux flux de matières doivent en particulier être développés;
 - iii rassembler, avec les services compétents des Communautés, un ensemble d'informations permettant d'alimenter des programmes dans l'enseignement visant à promouvoir des changements de comportements de consommation et de production, ainsi que des campagnes d'information;
 - iv prendre des mesures spécifiques réduisant la dualisation des personnes défavorisées et favorisant leur accès à des modes de vie durables en les intégrant dans chaque politique de promotion des modes de consommation et production durables;
 - v accélérer l'intégration des principes de développement durable dans les procédures d'achat et d'adjudication des pouvoirs publics pour donner l'exemple et garantir plus de débouchés pour les produits durables (par ex. les Pays-Bas ont pour 2010 un objectif d'achats de l'Etat composés à 100 % de produits durables).

142. Pour que les parties prenantes exercent non seulement leur droit à participer à l'élaboration des décisions, mais aussi leurs responsabilités complémentaires pour changer les modes de consommation et de production non durables, les pouvoirs publics peuvent les aider comme suit:



- i compléter la politique de consommation en y intégrant l'objectif d'accroître la conscience de la responsabilité des consommateurs dans l'adoption des modes de production et de consommation durables. La politique de la consommation est centrée le plus souvent sur la protection des intérêts économiques des consommateurs (prix, qualité, choix des produits), ainsi que sur leur sécurité et leur santé. Y intégrer l'objectif de promouvoir des modes de consommation durables donnerait à cet objectif une base institutionnelle et un soutien politique;



- ii aider les entreprises à publier un rapport de développement durable qui accroisse la conscience de leurs responsabilités dans l'adoption des modes de production et de consommation durables. D'une enquête récente de la Fédération des entreprises de Belgique, il ressort que la plupart des entreprises tiennent déjà compte de certains aspects d'un développement durable, mais qu'elles ne le font pas souvent selon une perspective de RSE intégrée. En concertation avec les organisations d'employeurs et les autres parties concernées, le gouvernement fédéral examinerait la manière la plus adéquate d'établir ce rapport et de définir son contenu sans surcharger administrativement les entreprises et en les soutenant dans cette tâche.

VI.3 Actions sur l'énergie et l'alimentation





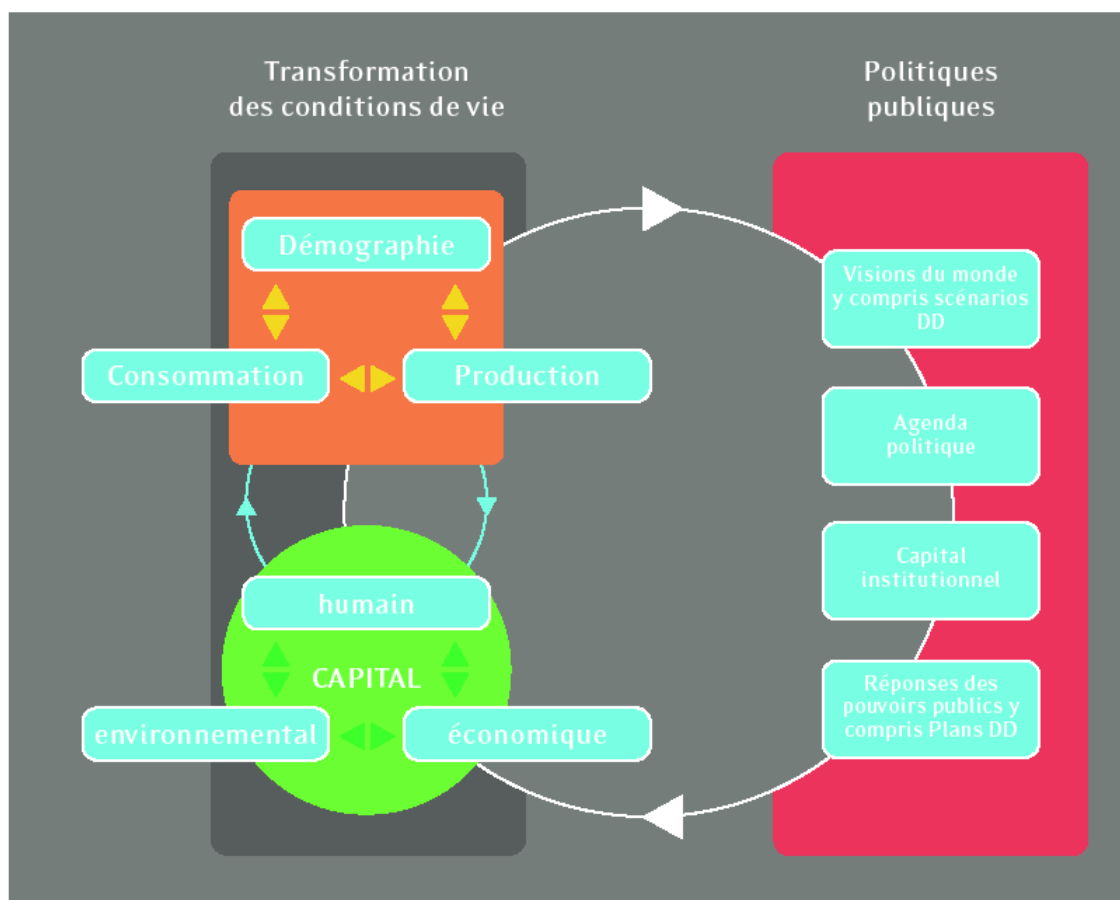
-   143. Pour inverser les tendances non durables observées dans les systèmes énergétique et alimentaire, une série d'actions nécessitant une collaboration entre les entités fédérées sont proposées dans les scénarios de politique (voir partie 2 du Rapport). En voici quelques exemples:
- i accroître l'offre de transports publics et réorganiser l'aménagement du territoire (en densifiant les zones construites), offrir des services de transport plus fréquents et faciliter leur utilisation;
 - ii améliorer les performances énergétiques des logements existants en augmentant les normes d'isolation, en investissant dans la rénovation et les nouvelles constructions et en améliorant la formation des professionnels de la construction concernant les nouvelles technologies plus économes en énergie et respectueuses de l'environnement;
 - iii compléter l'étiquetage des produits alimentaires pour donner aux consommateurs des informations nutritionnelles plus accessibles, ainsi que des informations sur les pressions environnementales négatives exercées par les produits alimentaires lors de leur production, transport, distribution et consommation;
 - iv mettre en place des partenariats avec les acteurs de l'alimentation (industrie alimentaire, traiteurs, restaurateurs, en particulier les restaurateurs des cantines des organisations privées et publiques, comme les écoles, les hôpitaux etc.) pour qu'ils offrent des repas qui répondent aux recommandations nutritionnelles et qui réduisent les pressions négatives exercées sur la santé et l'environnement.
-   144. Pour améliorer la planification thématique concernant les systèmes *énergie* et *alimentation*, il est recommandé de:
- i améliorer la coordination de la politique énergétique en élaborant un plan national sur l'énergie qui soutienne le développement des énergies renouvelables (éolienne, solaire etc.) et les possibilités de production d'énergie décentralisée;
 - ii compléter le *Plan national nutrition et santé pour la Belgique 2005-2010* de façon à accroître la contribution de ce plan à la réalisation des objectifs de développement durable en y tenant compte des impacts des habitudes alimentaires sur l'environnement; promouvoir des changements dans les habitudes alimentaires qui, non seulement, améliorent l'état de santé de la population, mais réduisent aussi les pressions exercées sur l'environnement. Les consommations élevées de viande et de sucre devraient recevoir une attention particulière à cet égard;
 - iii encourager les analyses comparatives des potentiels de production agricole selon différentes options technologiques actuelles et futures afin de tenir compte des différences de rendement des surfaces cultivées et des différences d'impacts environnementaux correspondant à ces options.

Figure 9 - Actions sociétales et politiques pour un développement durable



Annexe: le Modèle TransGovern

Le 3^e Rapport était centré sur les changements des conditions de vie et des politiques publiques, qu'il analysait à l'aide du modèle TransGovern (voir figure 9). Dans ce modèle, les forces motrices de la société, à savoir la démographie, la consommation et la production, exercent des pressions sur les capitaux de base du développement et peuvent en améliorer ou en détériorer l'état. Ces capitaux sont le capital humain, composé du niveau de vie, des connaissances et de la santé de la population, le capital environnemental, qui inclut les ressources naturelles et la diversité biologique, et le capital économique, comportant le capital physique et technologique et le patrimoine financier.

Les transformations des capitaux sous l'effet des différentes pressions ont un effet rétroactif sur les forces motrices. Il existe des dynamiques internes aux capitaux (par exemple un niveau de vie élevé influence positivement la santé) et des influences mutuelles entre capitaux (par exemple la pauvreté peut amener à une utilisation non durable de divers composants du capital environnemental). L'ensemble de ces interactions fait évoluer les conditions de vie. Ces évolutions des conditions de vie, lorsqu'elles amènent une détérioration des capitaux de base du développement, demandent des réponses des pouvoirs publics pour les corriger.

Pour protéger ou améliorer la qualité et la quantité de ces capitaux, les pouvoirs publics peuvent développer des politiques pour intervenir soit sur les forces motrices (afin de diminuer leurs pressions), soit sur les pressions elles-mêmes, soit enfin directement sur les capitaux. Les pouvoirs publics doivent pour cela prendre en compte les risques et les incertitudes existants. Ils sont donc influencés par les perceptions des risques et les visions du monde. En outre, l'agenda politique, les normes et valeurs ainsi que le capital institutionnel influencent la formation des politiques.

En résumé, le modèle TransGovern comporte deux grands cadrans. Celui de gauche organise l'information sur la transformation des conditions de vie en société. Celui de droite représente le processus de décision politique, notamment celui qui vise la mise en œuvre d'une politique de développement durable. Une boucle d'apprentissage de la politique de développement durable relie ces deux cadrans l'un à l'autre. Elle suit la flèche blanche allant de gauche à droite dans le haut du graphique, qui montre que la transformation des conditions de vie influence la prise de décision. Cette boucle se prolonge dans le mouvement de la flèche blanche allant de droite à gauche dans le bas du graphique, qui indique que ces décisions ont, en retour, des effets sur cette transformation.

Sur la base de ces trois forces motrices et de ces trois capitaux, le 3^e Rapport analysait 20 pressions. En outre, 44 indicateurs étaient développés pour décrire les forces motrices, les pressions et les capitaux de base du développement et donner un aperçu des réponses politiques. De ces indicateurs, il ressortait que la société belge n'est (très probablement) pas en développement durable.

